Die staatsrechtliche Stellung des Preußischen Staatsministeriums.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schles. Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau.

Vorgelegt von

Georg Wende

Referendar in Breslau.

1929

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter:
Geheimer Regierungsrat Professor Dr. jur. et phil. Helfritz.

Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis.

Verzeichnis der Bücher.

Anschütz: a) Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 8. Aufl. (1928).
b) Deutsches Staatsrecht (in von Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften, 7. Aufl., Bd. 4.

Arndt: a) Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 (1921).
b) Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (1919).

Binding: Zum Werden und Leben der Staaten. 10 staatsrechtliche Abhandlungen (1920).

Bischof: Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. Beleuchtung des Ultra-Konstituionalismus in dessen letzter Garantie am Wendepunkt deutscher Verfassungspolitik (1859).

Bornhak: Preußisches Staatsrecht, 1. Bd., 2. Aufl. (1911).

Brand: Das Beamtenrecht, 3. Aufl. (1928).

Brecht: Vereins - Versammlungs- und Ausnahmerecht. (Art. 123 Reichsverf., Reichsvereinsgesetz, Gesetz zum Schutze der Republik, Art. 48, Reichsverf.) in v. Brauchitsch, Die Preußischen Verwaltungsgesetze, 2. Bd., 20. Aufl. (1925).

Brie: Minister, Ministerium. (In v. Stengel-Fleischmann Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Bd., 2. Aufl. (1913) S. 877—889).

Buddeus: Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Monographie eines alten Geschäftsmannes (1833).

Dieckmann: Verwaltungsrecht. Ein Hand- und Lehrbuch zur Einführung in die Verfassung und inneren Verwaltung des Deutschen Reichs und Preußens (1922).

Freiherr v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit (1924).

v. Fritsch: Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (1904).

Giese: a) Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 6. Aufl. (1925).
b) Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts (1921).

Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung, 2. Aufl. (1926).

v. Gneist: Die verfassungsmäßige Stellung des Preußischen Gesamtministeriums (im Verwaltungsarchiv 3 (1895) S. 484 f.).

Grau: Die Diktatur des Reichspräsidenten und der Landesregierungen (1922).

Haenel: Deutsches Staatsrecht, 1. Bd. (1892).

Haentzschel: Ueber Grundlagen und Grenzen des heutigen Ausnahmerechts (in V. J. Z. 29, S. 341 f.) (1924).

Hatschek: a) Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1. Bd. (1922), 2. Bd. (1923).
b) Institutionen des Deutschen Staatsrechts.
II. Das Preußische Verfassungsrecht (1924).
c) Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 5.—6. Auflage (1927).

Hauke: Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Eine vergleichende Studie zum Oesterreichischen Staatsrecht (1880).

Heckel: Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 46 (7. Bd. n. f.) S. 209—224) (1924).

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht (1924).

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis (1927).

Huber: Die Verfassung des Freistaates Preußen (1921).

Walter Jellinek: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder (in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde) (1925).

Kaufmann: Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof (1920).

Koellreuter: a) Staat (Allgem. Staatslehre) (in Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, 5. Bd.) (1928).
b) Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen (1921).

Krause: Ist das Preußische Staatsministerium eine kollegial eingerichtete oberste Staatsbehörde? (1902).

Kronheimer: Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 46 (7. Bd. n. f.) S. 304) (1924).

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. (1911—1914).

Lucz: Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe (1893).

Otto Mayer: Richard Passow: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 19, S. 424) (1905).

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder (1921).

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, 2. Teil (1917), 3. Teil (1919).

Mohl: Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung (1837).

Passow: Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland (1904).

Pistorius: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht (1891).

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Auflage (1928).

Preuß. Staatsministerium: Handbuch über den Preußischen Staat, herausgegeben vom Preußischen Staatsministerium für das Jahr 1926.

Rothenbücher: Der Streit zwischen Bayern und dem Reich um Art. 48 der Reichsverfassung und die Inpflichtnahme der 7. Division im Herbste 1923 (in Laband-Stoerk:

Archiv des öffentlichen Rechts, 46. Bd. (7. Bd. n. f.) S. 71 f.) (1924)

Samuely: Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeitin der konstituionellen Monarchie (1869).

Schanze: Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtage. Unter Zugrundelegung des Sächsischen Staatsrechts (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 42 (3. Bd. n. f.) S. 257 f.) (1922).

v. Schulze-Gaevernitz: Das Preußische Staatsrecht auf Grundlage des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. (1890).

Schwalb:
a) Grenzen der außerordentlichen Befugnisse des Reichspräsidenten (D. J. Z. 29. Jhrg. (1924) S. 692 f.)
b) Die außerordentlichen Befugnisse der Landesregierungen aus Art. 48 der Reichsverfassung (D. J. Z. 30. Jhrg. (1925) S. 209 f.)

Stier-Somlo:
a) Geschäftsministerium, laufende Geschäfte ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach Preußischem Verfassungsrecht (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 48, (9. Bd. n. f.) S. 211 f. (1925).
b) Ministerverantwortlichkeit (in Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Bd. 4 (1927) S. 68 f.)
c) Parlament und Parlamentsrecht (in Stier-Somlo-Elster: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften, Bd. 4 (1927) S. 374 f.)
d) Das Preußische Verfassungsrecht auf Grundlage der Verfassung des Freistaates Preußen systematisch dargestellt (1922).
e) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht 1 (1924).
f) Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 (1921).

Strupp: Das Ausnahmerecht der Länder nach Art. 48, Abs. 4 der Reichsverfassung (in Laband-Stoerk: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 44 (5. Bd. n. f.) S. 182 f.) (1923).

Thoma: Die Regelung der Diktaturgewalt (D.J.Z. 29. Jhrg. (1924) S. 654 f.).

Vogels: a) Beamte, Beamtenrecht (im Staatslexikon von Sacher, 1. Bd., 5. Aufl. (1926) S. 677 f.).
b) Die preußische Verfassung, 2. Auflage (1927).

Waldecker: a) Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, 2. Aufl. (1928).
b) Allgemeine Staatslehre (1927).

Walther: Das Staatshaupt der Republiken (1907).

Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 1 (1921).

Zachariae: Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1. Teil.
Allgem. Lehren und Verfassungsrecht der Bundesstaaten, 3. Aufl. (1865).

Zorn: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums (1893).

Abkürzungen:

Pr. Verf. = Preußische Verfassung vom 30. November 1920.
R. Verf. = Reichsverfassung vom 11. August 1919.
D. J. Z. = Deutsche Juristenzeitung.

I. Die Bildung des Preußischen Staatsministeriums.

1. Die Frage des Preußischen Staatspräsidenten.

Bei der Bildung des Preußischen Staatsministeriums sind zwei Phasen zu unterscheiden:

1. Die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag,
2. die Ernennung der übrigen Staatsminister durch den neugewählten Ministerpräsidenten.

Erst wenn diese beiden Bedingungen erfüllt sind, ist das Preußische Staatsministerium gebildet. (Art. 44 Pr. Verf.) Nach Art. 45 Satz 1 Pr. Verf. wählt der Landtag den Ministerpräsidenten ohne Aussprache. Die Legislative übt also eine Funktion aus, die in der Regel dem Staatshaupt als dem obersten Exekutivorgan zusteht. Dieses ist gewöhnlich eine Einzelperson, kann aber auch ein Kollegium sein. Der Regelfall ist im Reich verwirklicht, wo nach Art. 53 R. Verf. der Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt wird. Die Frage, wer den Ministerpräsidenten berufen sollte, wurde eine der umstrittensten der Preußischen Verfassung, nachdem der Plan fallen gelassen worden war, einen Preußischen Staatspräsidenten zu schaffen. Auf ihn wurde deshalb verzichtet, weil nach Art. 78 R. Verf. dem Reich die ausschließliche Kompetenz zur Pflege der auswärtigen Beziehungen zusteht, und weil deswegen ein Preußischer Staatspräsident neben dem Reichspräsidenten nicht viel eigene Befugnisse hätte haben können. Zudem wurde befürchtet, daß zwischen dem Reichspräsidenten und einem Preußischen Staatspräsidenten unausgesetzt Reibungen entstehen könnten. Wie sehr aber bei der Schaffung der neuen Preußischen Verfassung versucht wurde, die Ernennung des Ministerpräsidenten einer

Einzelperson zu übertragen, geht daraus hervor, daß verschiedene Möglichkeiten erwogen wurden, um zu einer befriedigenden Lösung dieser Frage zu gelangen. Nach dem Regierungsentwurf war dem Landtagspräsidenten die Aufgabe zugedacht, den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die übrigen Staatsminister zu ernennen. Eine ähnliche Regelung hatte schon die Notverfassung von 1919 (Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919 G. S. 53—54) getroffen, indem dort der § 3 bestimmte, daß der Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung die Staatsregierung beruft. Um bei der Lösung, welche der Regierungsentwurf anstrebte, eine möglichst unparteiische Handhabung der Regierungsbildung zu erreichen und um den Ministerpräsidenten samt dem Staatsministerium nicht von vornherein einer Partei oder den Mehrheitsparteien auszuliefern und dadurch in noch größere Abhängigkeit vom Landtag zu bringen, als dies nach Art. 57 Pr. Verf. sowieso schon der Fall ist, sollte dem Landtagspräsidenten eine dem „Sprecher" des englischen Unterhauses ähnliche Stellung gegeben werden, der ohne Rücksicht auf seine Parteizugehörigkeit und auf den Ausfall der Wahlen mehrere Wahlperioden hindurch sein Amt behält, so daß er dadurch dem Parteigetriebe entrückt wird, eine von den Parteien unabhängige Stellung erlangt und leichter in der Lage ist, sein Amt unparteiisch zu führen. Die Pflicht des Landtagspräsidenten, die Ernennung des Ministerpräsidenten unter Berücksichtigung der Staatsinteressen, nicht dagegen aus parteipolitischen Erwägungen vorzunehmen, hätte allein nicht genügt, da die Grenzen zwischen Staats- und Parteiinteresse nicht immer auseinander zu halten sind, besonders dann nicht, wenn eine Partei einen überragenden Einfluß oder gar die Mehrheit hat und der Landtagspräsident dieser Partei angehört und von ihr abhängig ist. Wenn auch in parlamentarischen Staaten der Wille der Mehrheit als der Wille der Gesamtheit gilt und dabei das Parlament das bei der Bildung des Staatswillens überragende Organ ist, so ist doch das Interesse der Parlamentsmehrheit nicht immer notwendig identisch mit dem Staatsinteresse. In der ersten Lesung hatte der Verfassungsausschuß den Vorschlag des Regierungsentwurfes aufgenommen, ihn aber dann wieder fallen gelassen. Schließlich war auch angeregt worden, die Berufung des Ministerpräsidenten dem Staatsratspräsidenten zu übertragen. Dadurch soll-

ten zugleich die Provinzen einen Einfluß auf die Regierungsbildung erhalten. Um in diesem Falle den Einfluß des Landtags auf die Besetzung der einzelnen Ministerien zu sichern, war vorgesehen, den Präsidenten des Staatsrats von einer aus Mitgliedern des Landtags und des Staatsrats bestehenden Körperschaft wählen zu lassen. Gegenüber dieser Lösung wurde geltend gemacht, daß der Staatsratspräsident in einem solchen Falle eine überragende Stellung gegenüber dem Landtagspräsidenten erhalten und die Stelle eines verschleierten Staatspräsidenten übernommen hätte. Dies beides aber sollte vermieden werden. Damit waren zugleich die Möglichkeiten den Ministerpräsidenten durch eine Einzelperson ernennen zu lassen, erschöpft. Deshalb wurde der Wortlaut des Art. 45 Satz 1 zur Verfassungsbestimmung. Er wird nach seiner Vorgeschichte als Verlegenheitsregelung anzusehen sein. Ihre Auswirkungen auf die selbständige Stellung des Ministerpräsidenten und des Staatsministeriums sind bald zu behandeln.

2. Die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag.

Die Wahl des Ministerpräsidenten erfolgt ohne Aussprache. Hinsichtlich der formellen Voraussetzungen für die Wahl bestimmt § 20 der Geschäftsordnung für den Preußischen Landtag vom 24. November 1921:

> „Der Landtag wählt mit verdeckten Stimmzetteln den Ministerpräsidenten (§ 93).
>
> (§ 93: Jede Wahl kann, wenn kein Abgeordneter widerspricht, durch Zuruf erfolgen.)
>
> Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so kommen die beiden Anwärter mit den höchsten Stimmenzahlen in die engere Wahl. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten."

Durch die Bestimmung des Art. 45 S. 1 Pr. Verf. soll bei einer Ministerkrisis einmal eine dem Staatsinteresse dienende schnelle Regierungsbildung unter Vermeidung zeitraubender Parteierklärungen ermöglicht werden, und außerdem soll der Ministerpräsident bei der Bildung seines Kabinetts dem Landtag gegenüber unabhängig dastehen und nicht von vornherein durch eine Aussprache im Plenum mit einem bestimmten Programm festgelegt werden, das er dann bei der Bestimmung der Regierungspolitik zu beachten hat. Der

Ministerpräsident ist dadurch staatsrechtlich bei der Zusammensetzung des Staatsministeriums völlig frei und ungebunden, und er kann eine Regierung nach seinem Gutdünken und freiem Ermessen ohne Rücksicht auf die Mehrheitsparteien des Landtags bilden. Erst wenn das Staatsministerium vorhanden ist, braucht er mit dem Landtag in Berührung zu kommen und diesem die Verantwortung dafür zu überlassen, ob die neue Regierung im Amte bleiben kann oder infolge eines Mißtrauensvotums sofort wieder zurücktreten muß. Dadurch, daß die Wahl ohne Aussprache stattfindet, ist aber die Stellung des Ministerpräsidenten nur scheinbar gestärkt. Denn den staatsrechtlichen Erwägungen, die den Einfluß des Landtags während der Zusammensetzung des Staatsministeriums nach Möglichkeit ausschalten sollen, steht die politische Praxis gegenüber, welche von ausschlaggebender Bedeutung ist und welche die Stellung des Ministerpräsidenten bei der Besetzung der einzelnen Ministerien und damit auch mittelbar die Stellung der einzelnen Staatsminister und des Staatsministeriums ganz anders gestaltet und vor allen Dingen den Ministerpräsidenten zu dauernder Rücksichtnahme auf den Landtag zwingt. Will nämlich der Ministerpräsident sofort ein Staatsministerium von Bestand schaffen, so muß er sich vor jedem entscheidenden Schritt sowohl hinsichtlich der Personenfrage wie auch hinsichtlich der einzuschlagenden Richtlinien seiner Regierungspolitik der Stellung der Mehrheitsparteien, denen er seine Wahl verdankt, vergewissern. Wie der Ministerpräsident selbst, so brauchen auch die von ihm nach Art. 45 S. 2 Pr. Verf. zu ernennenden Staatsminister nicht Mitglieder des Landtages zu sein.

3. Die Nachteile des fehlenden Staatspräsidenten für die Stellung des Ministerpräsidenten während der Bildung des Kabinetts.

Während der Bildung des Staatsministeriums zeigt es sich, welche Nachteile das Fehlen eines Preußischen Staatspräsidenten auf die Stellung des Ministerpräsidenten und des Staatsministeriums hat, denn es besteht keine Möglichkeit, eine Regierung ohne den Landtag zu bilden und diesem lediglich die, trotzdem äußerst wichtige Aufgabe zu lassen, über den Bestand der neugebildeten Regierung zu entscheiden, indem er sie durch sein

Vertrauen im Amte läßt oder durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingt. Ein Vergleich mit dem Reich zeigt diesen Nachteil. Nach Art. 53 R. Verf. wird der Reichskanzler vom Reichspräsidenten ernannt. Hierbei kann der Reichstag mit seinen politischen Strömungen ganz ausgeschaltet werden. Auch die Berufung der Reichsminister kann sich nach Art. 53 R. Verf. lediglich zwischen dem Reichskanzler und dem Reichspräsidenten abspielen, da diese vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannt werden. Erst die fertige Reichsregierung braucht mit dem Reichstag in Berührung zu kommen. Wird der Reichstag auf diese Weise gegebenenfalls vor eine vollendete Tatsache gestellt, so wird ihm, wenn etwa die Regelung der Personenfrage nicht nach seinem Wunsche erfolgt ist, für sein jetzt einzuschlagendes Verhalten eine ganz andere Verantwortung aufgebürdet, als wenn er von vornherein hätte verhindern können, daß z. B. Minister zur Ernennung gelangen, die ihm gegenüber politisches Rückgrat besitzen und nicht nur sein willfähriges Werkzeug sein wollen, besonders wenn sie nicht einmal Parlamentarier sind. Will deshalb der Reichstag diesen Ministern sofort sein Mißtrauen aussprechen und damit ihren Rücktritt herbeiführen, so muß er damit rechnen, daß diese Absicht durch seine vorherige Auflösung vereitelt wird, daß Neuwahlen stattfinden und daß das Odium der nutzlosen Ministerstürzerei auf die bisherige Mehrheit fällt. Hätte dagegen der Reichstag den Reichskanzler zu wählen, so könnten sich die Mehrheitsparteien vor der Wahl auf einen ihnen gefügigen Reichskanzler einigen, und die breite Oeffentlichkeit würde kaum etwas darüber erfahren, was sich zwischen den Mehrheitsparteien abgespielt hat, da in diesem Falle die Wahl im Reichstagsplenum nur noch eine Formsache wäre. Entzieht der Reichstag dem ohne seine Mitwirkung ernannten Reichskanzler und den Reichsministern sein Vertrauen, so daß sie sofort zurücktreten müssen, so hindert den Reichspräsidenten nichts, denselben Reichskanzler und auf dessen Vorschlag dieselben Reichsminister zum zweiten Mal zu ernennen und es nun auf eine Machtprobe ankommen zu lassen, indem er bei einem neuen Mißtrauensvotum den Reichstag auflöst und durch Neuwahlen die Entscheidung des Volkes herbeiführt. Aus dieser Möglichkeit ist zu ersehen, daß ein tatkräftiger und selbstbewußter Reichskanzler in einem Reichspräsidenten, der entschlossen ist, gegebenenfalls

innerhalb der Grenzen der Verfassung den Kampf gegen den Reichstag aufzunehmen, eine nicht zu unterschätzende Rückendeckung gegenüber dem Reichstag, d. h. einigen wenigen einflußreichen Politikern, hat. Ganz anders liegen die Verhältnisse in Preußen. Will die Landtagsmehrheit nicht, so ist die Berufung einer dem Landtag nicht genehmen Persönlichkeit zum Ministerpräsidentenamt von vornherein ausgeschlossen. Die Mehrheitsparteien können sich vielmehr durch die Wahl eines ihnen gefügigen Ministerpräsidenten ein ebenso gefügiges Staatsministerium schaffen. Eine Auflösung hat der Landtag nicht zu fürchten, da nach Art. 14 Pr. Verf. eine Auflösung außer durch Beschluß des Landtags und durch Volksentscheid nur durch einen Beschluß des aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehenden Ausschusses erfolgen kann. Es wird als ausgeschlossen anzusehen sein, daß der Ministerpräsident, der sich dem Landtag nicht fügen und einem Mißtrauensvotum durch Landtagsauflösung begegnen will (Art. 57 Abs. 6 Pr. Verf.) für diesen Fall von den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats unterstützt wird. Den Landtagspräsidenten werden als dem Repräsentanten des Landtags schon Prestigegründe abhalten, an der überragenden Macht des Landtags in dieser Weise rütteln zu lassen. Aber auch der Staatsratspräsident wird für die Landtagsauflösung kaum zu haben sein, denn wie die Preußische Praxis zeigt, ist der Staatsratspräsident nicht der stärksten Partei entnommen — auch im Staatsrat sind die politischen Parteien ausschlaggebend —, sondern einer der Parteien, die im Landtag die Mehrheit bilden. (Der derzeitige Staatsratspräsident Adenauer ist Angehöriger der Zentrumspartei, die zusammen mit der sozialdemokratischen und der demokratischen Partei im Landtag die Regierungsmehrheit bildet.) Es ergibt sich demnach, daß der Landtag seine Auflösung durch den aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehenden Ausschuß nicht zu fürchten braucht, und daß sich deshalb der Ministerpräsident mit den Staatsministern und dem Staatsministerium nicht nur nach beendeter Regierungsbildung, sondern sofort nach seiner Wahl und während der Versuche zur Lösung der Ministerkrisis in dauernder Abhängigkeit vom Landtag befindet. Diesen Erwägungen kann entgegengehalten werden, daß letzten Endes politisches Verantwortungsbewußtsein und

Rücksichtnahme auf die Staatsnotwendigkeiten den Landtag beherrschen und daß deshalb die Bedenken gegen die in Art. 45 S. 1 Pr. Verf. getroffene Lösung entkräftigt, wenn nicht gegenstandslos, sind.

4. Die Preußischen Staatsminister sind Staatsbeamte.

Nachdem der Ministerpräsident gemäß Art. 45 S. 2 Pr. Verf. die Staatsminister ernannt hat, ist, das Vertrauen des Landtags vorausgesetzt, das Preußische Staatsministerium endgültig gebildet. Da die Preußische Praxis zeigt, daß die Staatsminister seit der Revolution immer aus den Abgeordneten der Mehrheitsparteien entnommen wurden, fragt es sich, ob die Preußischen Staatsminister bloße Parteifunktionäre oder Staatsbeamte sind. Die Staatsbeamteneigenschaft der Preußischen Staatsminister ist unzweifelhaft vorhanden. Eine gegenteilige Ansicht wird hinsichtlich dieser Frage nicht vertreten. Giese-Volkmann[1] äußert sich wie folgt: „Wie auch der Ministerpräsident, so ist jeder einzelne Staatsminister Beamter. Wenn auch die Beamtengesetze nicht auf die Staatsminister zugeschniten sind, da sie die Beamtenstellung als Lebensstellung ansehen, sind doch die Staatsminister juristisch keine bloß politischen Funktionäre, sondern wirkliche Staatsbeamte. (Prot. V. A. 154.) Es gelten also für sie vorläufig alle beamtenrechtlichen Vorschriften (z. B. Besold. O.) und Grundsätze, soweit sie nicht mit den Verfassungsbestimmungen in Widerspruch stehen, jedoch nicht die Artikel 77—80." Auch Hatschek[2] vertritt die Ansicht, daß die Preußischen Minister Staatsminister sind, während Huber[3] nur ein beamtenähnliches Verhältnis annimmt. Trotz alledem weist das Ministeramt seine Besonderheiten auf. Der Preußische Staatsminister wird nicht zu dauernden Dienstleistungen bestellt. Er ist nicht als Berufsbeamter anzusehen, denn das Ministeramt ist kein Lebensberuf, da es in der geltenden Staatsform enden kann, ohne daß der Minister überhaupt Amtshandlungen vorgenommen hat. Es ist z. B. der Fall denkbar, daß der Ministerpräsident nach freiem Ermessen einen Staatsminister ernennt und der Landtag diesen Staatsminister, besonders wenn er nicht Ab-

---

[1]) S. 153.
[2]) Preuß. Verfassungsrecht S. 397.
[3]) S. 88 f. (Nr. 6).

geordneter ist, sofort durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingt. Der Minister bedarf für sein Amt auch keiner besonderen Vorbildung, so daß keine Bestimmung dafür besteht, daß z. B. der Innenminister ein besonders vorgebildeter Verwaltungsbeamter oder der Justizminister ein Jurist ist. Für die übrigen Staatsbeamten bestimmt der noch geltende § 70 II 10 A. L. R.:

„Es soll niemandem ein Amt aufgetragen werden, der sich dazu nicht hinlänglich qualifiziert, und Proben seiner Geschicklichkeit abgegeben hat."

Vogels[4] sieht die Besonderheit der Beamtenrechtlichen Stellung des Staatsministers darin, daß sein Amt ein Ausfluß der parlamentarischen Stellung ist und bei den unsicheren Mehrheitsverhältnissen im Landtag meistens in absehbarer Zeit endet. Eine weitere Besonderheit des Ministeramtes besteht darin, daß die Staatsminister in Preußen keinen Vorgesetzten haben, dessen Befehlen nachzukommen sie verpflichtet wären. Weder der Landtag noch der Ministerpräsident oder das Staatsministerium sind Vorgesetzte der einzelnen Staatsminister. Jeder Staatsminister leitet nach Art. 46 Pr. Verf. den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig. Der Landtag kann, außer durch Aufstellung von allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, keine bindenden Anweisungen für die Behandlung einer Ressortfrage geben. Erledigt ein Staatsminister eine solche Frage entgegen den ihm bekannten Wunsche des Landtags, so ist trotzdem die von dem Staatsminister vorgenommene Verwaltungshandlung staatsrechtlich gültig und der Landtag kann diesen Staatsminister nur durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingen und eventuell Anklage nach Art. 58 Pr. Verf. erheben. Ebensowenig kann der Ministerpräsdent in ein Ressort eingreifen, indem er einem Staatsminister Anweisungen erteilt, die auszuführen sind, oder indem er gar selbst eine Ressortangelegenheit ausführt, wie es z. B. der Reichskanzler nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 tun konnte. Der Ministerpräsident hat nur darüber zu wachen, daß die von ihm bestimmten Richtlinien der Regierungspolitik bei jeder Ressorthandlung beachtet werden. Glaubt er, daß sich ein Ressortminister nicht danach richtet, so wird er zunächst diesen Staatsminister ermahnen, die Richtlinien zu beachten, wonach der Minister nach Art. 46 Pr. Verf. verpflichtet ist. Hält sich aber der Staats-

---

4) Pr. Verf. S. 114/115.

minister trotzdem nicht an die Richtlinien, so kann der Ministerpräsident ihn zwar nicht entlassen, aber den Rücktritt durch ein Mißtrauensvotum des Landtages herbeiführen. Dadurch wird aber noch keine Vorgesetzteneigenschaft des Ministerpräsidenten über die Staatsminister begründet. Nur in einem Falle allerdings scheint es, als ob das Staatsministerium die Stellung eines Vorgesetzten hat, und zwar hinsichtlich der Erlaubnis zur Führung von Nebenämtern und einer Nebenbeschäftigung. In einzelnen Landesverfassungen, z. B. in der bayerischen vom 14. 8. 1919 findet sich in § 59 Absatz 3 das ausdrückliche Verbot für die Minister und Staatssekretäre, ein anderes besoldetes Amt, einen Beruf oder ein Gewerbe auszuüben. Dadurch soll verhindert werden, daß der Minister seine einflußreiche Stellung für Privatinteressen ausnützt. Da der Preußischen Verfassung eine ähnliche Bestimmung fehlt, so kommen für die Preußischen Staatsminister in dieser Hinsicht die allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften in Betracht. Nach diesen erteilt der Vorgesetzte einem Beamten die Erlaubnis, ein Nebenamt, eine Nebenbeschäftigung oder ein Gewerbe zu betreiben. Die Genehmigung ist deshalb erforderlich,[5] „weil die Beamten ihre ganze Zeit und Kraft der treuen Besorgung ihrer Amtsgeschäfte widmen sollen und deshalb Nebenämter und Nebenbeschäftigung nur übernehmen dürfen, soweit sie mit den durch das Hauptamt an sie gestellten Ansprüchen verträglich sind und ein staatliches Interesse für die Genehmigung nicht entgegensteht. Kab.O. 13.7.1839[6]. (G. S. 235). Darüber, ob dies der Fall ist, hat die zuständige Dienstbehörde zu befinden." Nach Vogels[7] wird den Ministern die in Frage kommende Erlaubnis vom Staatsministerium erteilt. Dieser Ansicht ist beizutreten und diese Befugnis nicht dem Ministerpräsidenten zuzusprechen, da dessen Aufgaben durch Artt. 45, 46, 47 Pr. Verf. erschöpfend festgesetzt sind. Aus dieser ausnahmsweisen Befugnis des Staatsministeriums gegenüber den Staatsministern wird man aber noch nicht auf eine allgemeine Vorgesetzteneigenschaft schließen dürfen. Weiterhin ist für die Eigenart des Ministeramtes zu erwähnen, daß die Frage des Ruhegehaltes und der

---

[5]) Brand S. 506

[6]) i. Verb. m. A. E. 25. 8. 09 (G. S. 784) u. V.O. 31. 7. 20 (G. S. 417).

[7]) Pr. Verf. S. 115.

Hinterbliebenenfürsorge der Staatsminister sich nicht nach den allgmeinen Gesetzen richtet, sondern durch ein besonderes Gesetz über die Versorgung der Staatsminister vom 13. Juni 1924 geregelt ist. Schließlich ist noch festzustellen, daß es einem Staatsminister verfassungsmäßig verbürgt ist, jederzeit von seinem Amte zurückzutreten. Mit der Rücktrittserklärung endet sein Amt. Bei den übrigen Staatsbeamten ist die Rechtslage eine andere. Nach Brand[8] können die Preußischen Staatsbeamten im Gegensatze zu den Reichsbeamten (§ 100 R. B. G.) in der Regel ein einmal übernommenes Amt nicht ohne weiteres niederlegen. Vielmehr haben sie nach § 94 II 10 A. L. R. die Entlassung ausdrücklich nachzusuchen. Ihr Amt endet daher nicht schon mit der einseitigen Niederlegungserklärung, sondern erst mit der Bewilligung der Entlassung seitens der zuständigen Behörde.

§ 94 II. 10 A. L. R. lautet:

„Bei derjenigen Instanz, von welcher die Besetzung eines Amtes abhängt, muß auch die Entlassung davon nachgesucht werden."

Und in § 97 II. 10 A. L. R. heißt es:

„In keinem Falle aber darf der abgehende Beamte seinen Posten eher verlassen, als bis wegen Wiederbesetzung oder einstweiliger Verwaltung desselben Verfügung getroffen worden ist."

Diese Besonderheiten der beamtenrechtlichen Stellung der Preußischen Staatsminister einschließlich des Ministerpräsidenten können aber nicht ausreichen, um ihnen die Beamteneigenschaft abzusprechen. Sie sind aber als Staatsbeamte eigner Art anzusehen.

II. Das Staatsministerium als Organ des Staates.

1. Der Staat als juristische Person bedarf für sein Handeln der Organe.

Da nach Art. 44 Pr. Verf. der Ministerpräsident und die Staatsminister das Staatsministerium bilden und dieses nach Art. 7 Pr. Verf. die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates ist, fragt es sich, ob das Staatsministerium ein Organ des Staates

[8]) S. 79.

ist und als was für ein Organ es gegebenenfalls anzusehen ist. Bei der Behandlung dieser Frage ist davon auszugehen, daß das neue Deutsche Reich, ebenso wie das Reich Bismarck's, ein Bundesstaat ist, da die Reichsverfassung vom 11. August 1919 den erstrebten Einheitsstaat nicht gebracht hat. Die Deutschen Länder haben deshalb ihre Eigenschaft als Staaten behalten. Die Landesstaatsgewalt ist keine von der Reichsgewalt abgeleitete, sondern eine ursprüngliche Staatsgewalt. Sie besteht ex iure proprio. Daß sie der Reichsgewalt untergeordnet ist, ändert nichts an der Staatlichkeit der Länder, sondern hängt damit zusammen, daß das Reich ein Bundesstaat ist. Der Staatlichkeit der Länder trägt auch die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 in der Weise Rechnung, daß im Art. 5 bestimmt ist, daß die Staatsgewalt in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt wird. Deshalb besagt Art. 7 Pr. Verf., daß das Staatsministerium die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates ist. Das Staatsministerium ist also in Anlehnung an die, wenn auch heute nicht mehr richtige und nicht scharf durchgeführte Lehre von Montesquieu, die oberste Verwaltungsbehörde des Staates. Dadurch wird aber nichts über seine Organeigenschaft gesagt. Diese Frage ist daher nach den Lehren des allgemeinen Staatsrechts zu lösen. Der hier in dieser Richtung anzustellenden Betrachtung wird zu Grunde gelegt, daß der Preußische Staat eine juristische Person ist, die nach der Theorie der realen Verbandsperson aus der Gesamtheit ihrer Mitglieder besteht. Als juristische Person hat der Staat Rechte und Pflichten und einen rechtlich bedeutsamen Willen. Will er sich über ein juristisches Nichts erheben, so muß er diesen seinen Willen irgendwie zum Ausdruck bringen. In kleinen Staaten mit beschränkter Einwohnerzahl kann dies durch die Gesamtheit der Einwohner selbst geschehen, etwa wie in Athen, wo in der Volksversammlung über die wichtigsten Staatsgeschäfte, ganz gleich, ob sie auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechtsprechung lagen, entschieden wurde. In Staaten, die Millionen von stimmberechtigten Bürgern aufweisen, ist eine derartige staatliche Willensbildung nicht mehr möglich. Hier müssen einzelne Bürger dazu berufen werden, den staatlichen Willen zum Ausdruck zu bringen. Tun sie das, so werden sie herkömmlich als Organe bezeichnet. Damit der durch sie

zum Ausdruck gebrachte staatliche Wille sich nicht als Willkür und Launen Einzelner darstellt, müssen sich die Organe bestimmter juristischer Formen bedienen und sich innerhalb der Grenzen des ihnen übertragenen Wirkungskreises halten. Das Tun und Lassen, Handeln und Wollen der Organe ist dann Handeln des Staates selbst, nicht eine private Willensäußerung der die Organe darstellenden physischen Rechtspersönlichkeiten. Jeder Staat besitzt entsprechend der Vielseitigkeit seiner Aufgaben mehrere Organe. Sie erscheinen im Staatsleben als Organe der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Da die Organe immer nur physische Personen sein können, muß ein Unterschied zwischen den Handlungen gemacht werden, durch welche sie den Staatswillen zum Ausdruck bringen, und denen, welche sich als ihre privaten Willensäußerungen darstellen. Schließt zum Beispiel der Monarch einen Frieden ab, so handelt er als Organ des Staates, kauft er dagegen aus seinem Privatvermögen Ländereien für seinen Privatbesitz, so tritt er als Privatperson auf. Die Organe als solche besitzen dem Staate gegenüber keine Rechtspersönlichkeit. Es stehen sich deshalb nicht Staat und Organ als zwei Persönlichkeiten gegenüber, zwischen denen irgendwelche Rechtsbeziehungen beständen, sondern der Staat und seine Organe bilden eine Einheit. Deshalb ist insbesondere zu beachten, daß Organschaft und Stellvertretung nichts miteinander zu tun haben. Bei letzterer sind von vornherein zwei Personen vorhanden, nämlich der Vertretene und sein Vertreter. Das zwischen diesen bestehende Rechtsverhältnis kann ein bürgerlichrechtlicher Auftrag oder ein Dienstvertrag sein. Uebt der Vertreter die ihm übertragenen Funktionen aus, so tritt noch eine dritte Person in Erscheinung, z. B. der Käufer, mit dem der Vertreter namens des Vertretenen (Verkäufers) einen Kaufvertrag abschließt. Der Vertreter wird gewöhnlich außerhalb des von ihm abgeschlossenen Rechtsgeschäfts stehen und dieses wird deshalb für ihn auch keine Rechtswirkungen auslösen. Wird dagegen das Organ tätig, so können sich immer nur zwei Personen gegenüberstehen, deren eine die Verbandperson ist, welche durch ihr Organ handelt. Deshalb müssen notwendig die Rechtswirkungen, welche ein Organ hervorruft, auch dieses treffen.

2. Die Arten der Organe.

Die Organe eines Staates können durch eine Einzelperson oder durch ein Kollegium gebildet werden.

Ist ersteres der Fall, so wird man von Einzelorganen, sonst von kollegialen Organen sprechen. Da Preußen keinen Staatspräsidenten hat, gibt es nur kollegiale oberste Organe. Bei den kollegialen Organen tritt der Organwille durch eine förmliche Beschlußfassung zutage. Ein besonders wichtiger Unterschied besteht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsorganen. Jeder Staat muß notwendig unmittelbare Organe haben, denn sie geben ihm seine äußere Form und sind die eigentlichen Träger seiner Organisation. Sie entstehen und bestehen daher kraft der Verfassung. Ihr Nichtvorhandensein oder ihr Wegfall würden den Staat desorganisieren und in seinem Bestande gefährden. Die unmittelbaren Organe sind niemandem anderen verpflichtet als dem Staat und in Beziehung auf den Inhalt ihrer Funktionen ganz selbständig gestellt. In einem Staate können auch mehrere unmittelbare Organe bestehen. Besitzen sie alle staatliche Herrschergewalt, so sind sie selbständig. Die Zuständigkeit ist dann zwischen ihnen abgegrenzt, da sonst ein das Staatsdasein gefährdender Machtstreit entstehen würde. Von wem die unmittelbaren Staatsorgane bestelt werden, ist für ihre Unmittelbarkeit ohne Bedeutung. Sie können auf zwei Arten entstehen. Die Organqualität kann direkt an juristische Tatsachen, welche die Rechtsordnung aufstellt, geknüpft sein. Bei der Wahlfähigkeit zum Preußischen Landtag ist nach Art. 4 und 5 Pr. Verf. die Organschaft des Wählers von einem bestimmten Alter, von der Reichsangehörigkeit, von dem Wohnsitz in Preußen, vom Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, von der vollen Geschäftsfähigkeit und außerdem davon abhängig, daß der Wähler nicht unter vorläufige Vormundschaft gestellt ist oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht. Da Organe dieser Art unmittelbar kraft Rechtsatzes in die Organstellung einrücken, wird man sie als unmittelbar berufene Organe ansehen können. Die unmittelbaren Staatsorgane können aber auch erst durch einen besonderen Kreationsakt geschaffen werden. Die Vornahme des Kreaktionsaktes ist dann verfassungsmäßig bestimmt und notwendig, da sonst die Organisation des Staates unvollkommen wäre, In diesem Falle müssen bereits besondere Kreationsorgane vorhanden sein, die selbst nur unmittelbare Organe sein können und deren Handeln zu den materiellen Grundlagen der Staatsordnung gehört. Politisch betrachtet wird das Kreationsorgan immer ver-

suchen, die Oberhand über das von ihm gewählte Organ zu erlangen und auch staatsrechtlich wird häufig das Kreationsorgan eine größere Bedeutung und einen gewissen Einfluß auf das kreierte Organ besitzen. Die Ernennung eines Organs durch ein anderes ist aber für sich allein kein notwendiges Zeichen dafür, daß beide im Verhältnis der Unter- und Ueberordnung stehen. Das kreierte Organ kann man als mittelbar berufenes Organ bezeichnen. Unter mittelbaren Staatsorganen sind die Organe zu verstehen, die nicht unmittelbar auf der Verfassung beruhen, sondern die eine andere gesetzliche Grundlage haben, wie z. B. ein in der Verfassung vorgesehenes Gesetz oder ein anderes gewöhnliches Gesetz oder eine Verordnung. Zu dem Wesen der mittelbaren Organe gehört, daß sie einem unmittelbaren Organ untergeordnet und verantwortlich sind. Weiterhin muß zwischen primären und sekundären Staatsorganen unterschieden werden. Primäre Staatsorgane sind solche, die sich selbst vertreten ohne sich anderer Organe zu bedienen, während die sekundären Organe zu einem anderen Organ wiederum im Organverhältnis stehen und dieses andere Organ repräsentieren, so daß die sekundären Organe zugleich Repräsentativorgane sind. Das repräsentierte primäre Organ kann beim Vorhandensein von sekundären Organen seinen Willen nicht mehr selbst äußern, sondern dies nur noch durch das sekundäre Organ tun. Dessen Wille ist als der Wille des primären Organs anzusehen. Ein anderer Unterschied ist der zwischen einfachen und potenzierten Organen. Von potenzierten Organen spricht man dann, wenn mit einer Organeigenschaft zugleich eine andere verbunden ist. Dem einfachen Organ fehlt eine derartige doppelte Organqualität. Weiterhin gibt es selbstständige und unselbständige Organe. Erstere können einen für den Staat und die Untertanen unmittelbar verbindlichen Willen äußern, nicht aber die unselbständigen Organe. Anders ausgedrückt heißt das,[9] die selbstständigen Organe sind von keinem andren Organ abhängig und nehmen die Fähigkeit der staatlichen Willensbildung und Willensäußerung lediglich aus der Verfassung, während die unselbständigen Organe entweder auf Anweisung eines anderen Organs handeln oder zu mindestens auf dessen Mitbestimmung Rücksicht nehmen müssen. Man wird deshalb die selbst-

---

[9]) vgl. Helfritz, S. 26

ständigen und die unselbständigen Organe auch als unabhängige und abhängige Organe bezeichnen können. Weiterhin gibt es normale und außerordentliche Organe. Zu den ersteren rechnen die in jedem Staate hergebrachtermaßen vorhandenen Organe, während die außerordentlichen Organe nur ausnahmsweise bei besonderen den Staat treffenden Ereignissen in Tätigkeit treten, zu deren Meisterung die normalen Organe nicht ausreichen. Die außerordentlichen Organe können sowohl verfassungsmäßig vorgesehen sein, wie auch für einen besonderen Fall ausnahmsweise ins Leben gerufen werden. Auch zwischen notwendigen und fakultativen Organen wird unterschieden. Die notwendigen Organe müssen nach der Verfassung und den Gesetzen auf jeden Fall bestellt werden, während die Bestellung der fakultativen Organe gewöhnlich eine Ermessens- und Zweckmäßigkeitsfrage sein wird. Eine besondere Bedeutung haben schließlich noch die Repräsentativorgane. Von ihnen spricht man dann, wenn sie zu einem anderen Organ in einem solchen Verhältnis stehen, daß der Wille des Repräsentativorgans unmittelbar als der Wille des repräsentierten Organs anzusehen ist. Deshalb sind die Repräsentativorgane zugleich auch sekundäre Organe, welche den Willen des primären Organs zum Ausdruck bringen.

3. Die Organschaft des Preußischen Staatsministeriums.

Die Frage, ob das Preußische Staatsministerium ein Organ des Staates ist, muß bejaht werden. Es ist das vom Vertrauen des Landtags getragene oberste Exekutivorgan der Preußischen Republik und dazu berufen, den obersten Staatswillen auf dem Gebiete der Verwaltung zum Ausdruck zu bringen. Ohne das Vorhandensein des Staatsministeriums würde die Organisation des Preußischen Staates eine nicht auszufüllende Lücke aufweisen. Die Gebiete, auf denen das Staatsministerium den obersten Staatswillen zu verwirklichen hat, sind vornehmlich in Artt. 49 bis 55 Pr. Verf. bestimmt. Da sich das Staatsministerium aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern zusammensetzt, ist es ein kollegiales Organ. Es beruht unmittelbar auf der Verfassung und kann keinen Augenblick im Staatsleben fehlen, ohne dieses den schwersten Erschütterungen auszusetzen. Die anderen unmittelbaren obersten Preußischen Staatsorgane sind das Staatsvolk, d. h. die Gesamtheit der Wähler, der Landtag und der

Staatsrat. Das Staatsvolk ist das einzige unmittelbar berufene Staatsorgan, während Landtag, Staatsrat und Staatsministerium mittelbar berufene Organe sind. Die Kreationsorgane für den Landtag und den Staatsrat sind das Staatsvolk und die Provinziallandtage. (Hinsichtlich des Staatsrats bestehen nach Art. 33 Pr. Verf. für die Wahl seiner Mitglieder in Berlin, in den Hohenzollernschen Landen und in der Grenzmark Posen-Westpreußen Ausnahmen.) Kreationsorgan für das Staatsministerium ist der Landtag, allerdings nur insoweit, als er den Ministerpräsidenten zu wählen hat. Aber da durch Ausübung dieses Wahlrechts die Bildung des Staatsministeriums überhaupt erst ermöglicht und in weitgehenstdem Maße beeinflußt wird, kann der Landtag als das Kretionsorgan des Staatsministeriums schlechthin angesehen werden. Weiterhin ist das Staatsministerium, ebenso wie der Landtag und der Staatsrat ein sekundäres Organ. Das einzige primäre Organ in Preußen ist das Staatsvolk. Der Landtag repräsentiert das Staatsvolk grundsätzlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung, das Staatsministerium auf dem der obersten Verwaltung. Der Staatsrat repräsentiert die Provinzvölker bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Staates, ist aber trotzdem ein Staatsorgan und kein Organ der Provinzen. Das Staatsvolk vertritt sich nur bei der Volkswahl, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid selbst, während im übrigen seine Organe den Volkswillen in einer bestimmten Richtung zum Ausdruck bringen. Das Staatsministerium als oberste Verwaltungsbehörde ist, trotzdem ihm Funktionen eines Staatspräsidenten überwiesen sind, nur ein einfaches Staatsorgan. Potenzierte Staatsorgane gibt es in Preußen nicht mehr. Früher war der König, da er zugleich Deutscher Kaiser war, potenziertes Organ. Wenn auch das Staatsministerium vom Vertrauen des Landtags abhängig ist, und wenn auch politisch wie staatsrechtlich der Landtag einen überragenden Einfluß hat, so ist das Staatsministerium doch als selbständiges unabhängiges Organ anzusehen. Denn der Landtag kann es zwar zum Rücktritt zwingen und allgemeine Verwaltungsgrundsätze aufstellen, ihm aber nicht für jeden einzelnen Verwaltungsakt Anweisungen und Befehle erteilen, nach denen das Staatsministerium und die Staatsminister ihre Funktionen auszuüben hätten. Das Staatsministerium hat auch einen eigenen Willen und ist mehr als ein bloßes Sprachrohr des Landtags. Auch

der Landtag ist schließlich vom Willen des Staatsvolks abhängig, denn dieses kann durch Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid jederzeit an die Stelle des bisherigen Landtags einen neuen setzen, und doch wird niemand bestreiten, daß der Landtag ein Staatsorgan von größter Selbständigkeit ist. Schließlich ist das Staatsministerium ein normales notwendiges Staatsorgan. Außerordentliche und fakultative Organe gibt es in Preußen nicht. Ein außerordentliches Organ wäre z. B. in der Form eines Diktators denkbar, wobei allerdings näher zu prüfen wäre, ob ein solcher Diktator nach der Preußischen Verfassung zulässig ist. Dadurch, daß das Staatsministerium ein sekundäres Staatsorgan ist, ist es zugleich Repräsentativorgan.

III. Das Preußische Staatsministerium und das Präfektur- und Kollegialsystem und das Prinzip der Selbständigkeit der Minister.

Eine weitere Frage ist die, ob das Staatsministerium monokratisch, das heißt nach dem Kanzler- oder Präfektursystem, oder ob es nach dem Kollegialsystem aufgebaut ist, oder ob die Ressortminister völlig selbständig sind. Von dem Kanzlertyp spricht man dann, wenn es nur einen Minister, den Kanzler, gibt und wenn an der Spitze der einzelnen Ressorts Staatssekretäre stehen, welche lediglich Stellvertreter und Gehilfen des Kanzlers sind. Sein Wille allein bringt die Entscheidung. Er ist befugt, in jedem Ressort jede Amtshandlung jederzeit anzuordnen oder selbständig vorzunehmen. Entstehen zwischen den einzelnen Ressorts Streitigkeiten, so wird das einigende Band durch den Willen des Kanzlers geschaffen. Das Gegenstück zum Kanzlertyp ist die völlige Selbständigkeit der Fachminister. Sie sind weder einem Kanzler als ihrem Vorgesetzten untergeordnet, noch an Mehrheitsbeschlüsse des aus allen Fachministern bestehenden Kollegiums gebunden. Sie sind in ihrem Ressort unabhängig und allein verantwortlich und können auch in Angelegenheiten ihres Ressorts nicht überstimmt werden. Das

Ministerkollegium ist lediglich zur Beratung vorhanden und der Ministerpräsident ist nur ein primus inter pares. Zwischen den Kanzlertyp und das System der völligen Selbständigkeit der Fachminister kann man das Kollegialsystem einordnen. Sein Wesen besteht darin, daß sämtliche Fachminister zu einem Kollegium zusammengeschlossen sind und einander gleichstehen. Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen werden durch Mehrheitsbeschluß des Kollegiums geschlichtet. Desgleichen wird auch die Verwaltung der einzelnen Ressorts nach Mehrheitsbeschlüssen geführt, so daß es den Anschein hat, als ob die Fachminister lediglich ausführende Organe der kollegialen Mehrheit sind. Der kollegiale und Kanzlertyp[10] hat seinen Ursprung in Frankreich und ist von dort von den Staaten, die ihn in ihr Staatsrecht eingeführt haben, übernommen worden. Maximilian I. führte mit Beginn des 16. Jahrhunderts in Deutschland den Kollegialtyp ein, indem er, als Kampfmittel gegen die Stände, besonders das Berufsbeamtentum und die Mehrköpfigkeit des Amtsträgers schuf. Die Nachteile des Kollegialsystems zeigten sich vor allem in der Schwerfälligkeit der Verwaltung und darin, daß es eine verantwortliche Persönlichkeit nicht aufkommen ließ. Mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts räumte Napoleon mit dem Kollegialsystem in Frankreich auf und führte das Bürosystem ein. Danach wurde oberster Leiter und oberste Entscheidungsinstanz der Bürochef. Er trat in den Zentral- und Mittelbehörden an die Stelle des mehrköpfigen Amtsträgers. Heute sind in Preußen, soweit die reinen Staatsbehörden in Frage kommen, alle Ministerien, Mittel- und Unterbehörden bürokratisch gebildet. Der Kanzlertyp bestand vor der Revolution nur im Reich, wo der Reichskanzler der einzige wirkliche Minister war. In Preußen war der Grundsatz der Selbständigkeit der Fachminister ausgebildet. Denn da nur sie, nicht aber das Staatsministerium verantwortlich waren, wäre eine Bindung der Staatsminister durch Staatsministerialbeschlüsse eine Inkonsequenz gewesen, wenngleich bestimmte Entscheidungen dem Staatsministerium in seiner Gesamtheit zugewiesen waren.[11] Das Kollegialsystem fand sich in den Hansestädten. Wie verhält sich nun die Preußische Verfassung vom 30. November

---

10) Hatschek, Dtsch. u. Pr. Staatsrecht I S. 555 f.
11) v. Rönne-Zorn, Bd. II, S. 251 ff.

1920 hinsichtlich der Organisation des Staatsministeriums zu diesen einzelnen Systemen? An den Kanzlertyp erinnern die Artt. 45 S. 2, 46 und 47 Abs. 1. Der Ministerpräsident ernennt die einzelnen Staatsminister und erlangt dadurch vor diesen einen großen Vorrang. Dieser äußert sich weiter darin, daß der Ministerpräsident im Staatsministerium den Vorsitz führt und dessen Geschäfte leitet und daß er die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt, an die sich die übrigen Staatsminister halten müssen. Diese Merkmale bringen aber nicht zum Ausdruck, daß das Staatsministerium lediglich nach dem Kanzlertyp organisiert ist, denn die Preußische Verfassung huldigt auch dem Kollegialsystem insofern, als nach Art. 47 Abs. 2 und 3 das Staatsministerium grundsätzlich über die Zuständigkeit der einzelnen Staatsminister beschließt und Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen durch Beratung und Beschlußfassung beseitigt; außerdem darf das Staatsministerium einige der ihm durch die Verfassung übertragenen Funktionen nicht an einzelne Staatsminister oder andere Behörden delegieren, sondern muß diese Funktionen in kollegialer Beschlußfassung erledigen. Hierher gehört besonders das Notverordnungsrecht nach Art. 55 Pr.Verf. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Ministerpräsidenten nicht den Ausschlag. In der Verfassung ist darüber nichts gesagt. Aber da im Verfassungsausschuß angeregt wurde, bei Stimmengleichheit im Staatsministerium die Stimme des Ministerpräsidenten den Ausschlag geben zu lassen, in der Verfassung dieser Vorschlag aber nicht verankert wurde, muß angenommen werden, daß das reine Mehrheitsprinzip gilt und bei Stimmengleichheit ein Ministerialbeschluß nicht zustande gekommen ist. Sollte die vom Staatsministerium sich selbst gegebene, aber nicht veröffentlichte, Geschäftsordnung der Stimme des Ministerpräsidenten bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben, so wird diese Regelung als unzulässig anzusehen sein,[12] nachdem der Verfassungsgeber ausdrücklich davon abgesehen hat, das reine Mehrheitsprinzip zu Gunsten der Ministerpräsidialstimme bei Stimmengleichheit zu durchbrechen. Die Reichsverfassung z. B. bestimmt ausdrücklich, daß bei Stimmengleichheit die Stimme des Vor-

---

[12]) Ebenso Vogels, Pr. Verf. S. 120, Huber, ebenda S. 93, Stier-Somlo, ebenda, S. 175, a. M. Waldecker, Pr. Verf. S. 148.

sitzenden, also gewöhnlich des Reichskanzlers, entscheidet. (Art. 58 R. Verf.) Es besteht aber kein Grund, den Art. 58 S. 2 R. Verf. analog auf die Preußische Verfassung anzuwenden, wie Hatschek[13] es will, denn die Reichsverfassung kann nicht zur Ergänzung der Preußischen Verfassung dienen. In Anlehnung an das Kollegialprinzip enthält die Preußische Verfassung weiterhin in den Art. 49 bis 55 Bestimmungen darüber, in welchen Fällen das Staatsministerium entscheidet. Einen Ansatz zu dem Grundsatz der Selbständigkeit der Ressortminister wird man im Art. 46 Pr. Verf. feststellen können. Danach leitet jeder Staatsminister den ihm übertragenen Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtage, allerdings mit der Einschränkung, daß sich die Staatsminister immer an die vom Ministerpräsidenten aufgestellten Richtlinien der Regierungspolitik halten müssen. Als Ergebnis der Untersuchung, nach welchem System das Preußische Staatsministerium aufgebaut ist, muß festgestellt werden, daß es sowohl nach dem Kanzlertyp als auch nach dem Kollegialsystem und dem Grundsatz der Selbständigkeit der einzelnen Staatsminister organisiert ist, daß aber keines dieser Systeme rein und allein ausgebildet ist, wie überhaupt die neue Verfassung vielfach die Tendenz aufweist, die in den einzelnen Landesstaatsrechten geltenden Systeme und Prinzipien zu kombinieren, um dadurch nach Möglichkeit das Ideal eines demokratischen Staates zu verwirklichen.

IV. Die Funktionen des Preußischen Staatsministeriums.

1. Die gewöhnlich einem Staatspräsidenten obliegenden Funktionen.

Das Preußische Staatsministerium hat nach der Verfassung vom 30. November 1920 zwei Arten von Funktionen auszuüben, nämlich:

a) ministerielle,
b) solche, die beim Vorhandensein eines Staatspräsidenen diesem obliegen würden.

Die zuletzt genannten Funktionen bestehen in Folgendem:

---

[13]) Institutionen II S. 401/402.

Das Staatsministerium ist nach Art. 7 Pr. Verf. die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Diese Tätigkeit übte früher der König mit den von ihm zu ernennenden und zu entlassenden Ministern aus. Wenn auch das geltende Preußische Staatsrecht in Anlehnung an die Lehre von Montesquieu die Gliederung der einheitlichen Staatsgewalt dergestalt vorgenommen hat, daß das Recht der Gesetzgebung dem Landtag, die oberste Verwaltung dem Staatsministerium und die Rechtsprechung unabhängigen, nur dem Gesetz unterliegenden, Gerichten zusteht, so ist doch diese Gliederung nicht scharf durchgeführt. Es wird daher zu prüfen sein, inwieweit die Abgrenzung der Funktionen der Staatsgewalt zu Gunsten oder zu Ungunsten des Staatsministeriums geschehen ist. Das Staatsministerium als Kollegium hat nicht die gesamte vollziehende Gewalt übertragen bekommen. Dies äußert sich in erster Linie darin, daß es den Landtag nicht auflösen kann. Dieses Recht hat nach Art. 14 Pr. Verf. der Landtag selbst, indem er sich durch Beschluß auflösen kann. Außerdem kann die Auflösung durch Volksentscheid und durch Beschluß eines aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und Staatsrats bestehenden Ausschusses erfolgen. Weiterhin ist aber auch der Ministerpräsident oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates, insoweit er nach Art. 46 Pr. Verf. die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt. Da die einzelnen Staatsminister nach Art. 46 Pr. Verf. innerhalb dieser Richtlinien den ihnen anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag leiten, müssen auch sie als oberste vollziehende und leitende Behörden des Staates angesehen werden. Die Beschränkung des Staatsministeriums als oberste Verwaltungsbehörde geht aber noch weiter. Der Landtag ist nicht bloß auf die Gesetzgebung beschränkt. Denn nach Art. 29 Pr. Verf. genehmigt er den Haushaltsplan, der nur formell Gesetz, materiell dagegen ein Verwaltungsakt ist, stellt Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten auf, überwacht ihre Ausführung und erteilt seine Genehmigung zu Staatsverträgen, welche sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Auch das Volk nimmt dadurch, daß es nach Art. 14 Pr. Verf. den Landtag durch Volksentscheid auflösen kann, an der Verwaltung teil, denn die Landtagsauflösung ist ein Regierungsakt, der sonst nur dem obersten Regierungsorgan zusteht, also

dem Monarchen oder in Republiken dem Staatshaupt, das eine Einzelperson oder ein Kollegium sein kann. Schließlich nimmt auch der Staatsrat an der Exekutive teil. Nach Art. 31 Pr. Verf. ist er zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates gebildet. Hinsichtlich seiner Teilnahme an der Verwaltung bestimmt Art. 40 Pr. Verf., daß er vom Staatsministerium über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem Laufenden zu erhalten ist. Weiterhin muß ihm Gelegenheit gegeben werden, sich gutachtlich über Gesetzesvorlagen des Staatsministeriums zu äußern und schließlich ist er vor Erlaß von Ausführungsvorschriften zu Reichs- und Staatsgesetzen, sowie vor Erlaß allgemeiner organisatorischer Anordnungen des Staatsministeriums zu hören. Dagegen sind dem Staatsministerium andere als Verwaltungsbefugnisse nur auf auf dem Gebiete der Gesetzgebung in sehr beschränktem Maße durch Art. 55 Pr. Verf. übertragen, indem ihm die Zuständigkeit zum Erlaß von Notverordnungen gegeben ist. Richterliche Funktionen hat das Staatsministerium nicht, da nach Art. 8 Pr. Verf. die Rechtsprechung lediglich durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfene Gerichte ausgeübt wird. Durch Art. 7 Pr. Verf. kommt zum Ausdruck, daß die Verwaltung einmal in der Vollziehung der Gesetze (pouvoir exécutif) und außerdem in der Leitung oder Regierung (pouvoir administratif) besteht. Als oberste vollziehende Behörde hat das Staatsministerium die Gesetze, außer auf dem Gebiete der Rechtsprechung, auszuführen, also einen fremden Willen, nämlich den gesetzgeberisch formulierten Willen des Landtags,[14] zu verwirklichen. Als leitende Behörde des Staates dagegen bringt das Staatsministerium seinen eigenen selbst gebildeten Willen zum Ausdruck und es hat als Regierung das Zusammenwirken der großen Funktionen der Staatsgewalt, nämlich der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung mit ihren festumschriebenen Kompetenzgrenzen zu überwachen. Es ist also nicht nur Chef der Exekutive, sondern hat auch Kompetenzen, die zur geistigen Oberleitung des Ganzen gehören.[15]

Außerdem bestimmt Art. 82 Abs. 1 Pr. Verf., daß die Befugnisse, die nach den früheren Gesetzen, Verordnungen und Verträgen dem König zustanden, auf das

---

14) Giese-Volkmann, S. 62.

15) Waldecker, Pr. Verf. S. 64.

Staatsministerium übergehen. Hierunter sind aber nur die staatsrechtlichen Funktionen des ehemaligen Königs zu verstehen, nicht die Befugnisse persönlicher Art, wie Vermögensrechte, Ehrenrechte und hausgesetzliche Rechte. Die staatsrechtlichen Befugnisse, die dem König nach der Verfassung vom 31. Januar 1850 zustanden, sind aber nur zum Teil gemäß Art. 82 Pr. Verf. auf das Staatsministerium übergegangen, denn die Verfassung vom 31. Januar 1850 ist ausdrücklich durch Art. 81 Pr. Verf. aufgehoben. Entsprechend der Bestimmung des Art. 47 Pr. Verf. nimmt das Staatsministerium die ihm obliegenden landesherrlichen Befugnisse als Kollegium wahr, auch wenn es sich lediglich um eine Ressortangelegenheit handelt. Nach Vogels[16] sind diese Angelegenheiten so wichtig, daß sie kollegialer Beschlußfassung unterliegen und deshalb eine Delegation an einen einzelnen Staatsminister nicht zulässig sein soll. Anderer Ansicht ist Huber,[17] dem beizutreten ist, denn wie auch andere wichtige, dem Staatsministerium als Kollegium obliegenden Staatsfunktionen, z. B. die Vertretung des Staates nach außen, die Ernennung der unmittelbaren Staatsbeamten, delegiert werden können, so besteht kein zwingender Grund, die ehemaligen landesherrlichen Funktionen als nicht übertragbar anzusehen. Die landesherrlichen Funkionen sind doch lediglich deshalb dem Staatsministerium zugewiesen worden, weil dieses bei dem Fehlen eines Staatspräsidenten zur hauptsächlichen obersten Verwaltungsbehörde des Staates gemacht wurde. Dagegen hat das Preußische Staatsministerium nicht die Funktionen des summus episcopus der evangelischen Landeskirche erhalten. Art. 82 Abs. 2 Pr. Verf. enthält darüber ausdrückliche Bestimmungen. Das Kirchenregiment (iura in sacra) wird seit dem Staatsgesetz, betreffend die Kirchenverfassungen der evangelischen Landeskirchen vom 8. April 1924 (G. S. 221) durch kirchliche Organe ausgeübt. Die Kirchenhoheit dagegen, d. h. alle die Hoheitsrechte, welche dem Staat gegenüber den Religionsgesellschaften zustehen (iura circa sacra) gehört nicht zum Summepiskopat und ist deshalb als Ausfluß der Staatsgewalt vom König auf das Staatsministerium übergegangen. Zu den iura circa sacra gehört z. B. das Recht, gewisse Akte der kirchlichen Vermögensverwaltung von einer staatlichen

---

16) Pr. Verf. S. 192.
17) S. 166.

Genehmigung abhängig zu machen, wie die Aufnahme von Anleihen und die Veräußerung von Kirchengut. Art. 82 Abs. 3 Pr. Verf. besagt, daß die neben dem Kirchenregiment dem König zustehenden Rechte nicht dauernd auf das Staatsministerium übergehen, sondern neu geregelt werden sollen, wobei auf Art. 137 R. Verf. Rücksicht zu nehmen ist. Unter Abs. 3 fallen besonders die Befugnisse bei der Besetzung katholischer Kirchenämter und der kirchlichen Vermögensverwaltung.[18]

Nach Art. 49 Pr. Verf. vertritt das Staatsministerium den Staat nach außen. Ein besonderes Preußisches Außenministerium erübrigt sich deshalb, zumal es auch wegen der Art. 6, 78 R. Verf. übrig wäre. Als außenpolitische Funktionen Preußens kommen die Beziehungen zu außerdeutschen Staaten in beschränktem Umfange, zum Papst, zum Reich und zu den deutschen Ländern in Betracht. Der Verkehr mit außerdeutschen Staaten ist deshalb sehr beschränkt, weil wegen der ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung die Länder grundsätzlich keine völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit mehr besitzen und deshalb weder aktives noch passives Gesandtschaftsrecht haben. Die Länder können nur völkerrechtliche Verträge über solche Materien abschließen, die der Landesgesetzgebung verblieben sind. In Betracht kommen Verträge über die Polizei, das Kleinbahnwesen, über den grenznachbarlichen Verkehr, über Landesmeliorationen und über die Ausnutzung der Wasserkräfte, die sich teils im Inlande, teils im Auslande befinden. Aber auch diese Verträge sind von der Zustimmung des Reiches abhängig, und die Wahrung der aus diesen Verträgen für Preußen erwachsenden Rechte ist Sache der diplomatischen Vertreter des Reiches, nicht des Preußischen Staatsministeriums. Dagegen ist Preußen hinsichtlich seines Verhältnisses zu den deutschen Ländern, zum Reich, und zum Papst, soweit rechts- und handlungsfähig, als seine Zuständigkeit reicht. Die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zu den deutschen Ländern bestehen im gesandtschaftlichen und konsularischen Verkehr und in dem Abschluß von Staatsverträgen. Diese haben vornehmlich Verwaltungsfragen und Gerichtsgemeinschaften zum Gegenstande. Die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zum Reich erstrecken sich auf die Ernennung von Reichsratsvertretern, die Entsendung von Preußischen

---

[18]) Waldecker, Pr. Verf., S. 213.

Landesbevollmächtigten in den Reichstag und auf den Abschluß von Staatsverträgen, wie z. B. über den Uebergang der Eisenbahnen und Wasserstraßen von Preußen auf das Reich. Da der Vatikan kein Staat im Sinne des Völkerrechts war, waren die Beziehungen zu ihm bisher auch keine solchen zu auswärtigen Staaten gemäß Art. 78 Abs. 1 R. Verf. Deshalb kann z. B. Preußen mit Rücksicht auf die staatskirchenrechtlichen Beziehungen bei dem Vatikan eine eigene Gesandtschaft unterhalten. Die völkerrechtlichen Beziehungen zum Papst sind dagegen Sache des Reiches und werden durch die diplomatische Vertretung des Reiches beim Vatikan gehandhabt. (Aus Sparsamkeitsgründen ist der Botschafter des Reiches zugleich Preußischer Gesandter beim Vatikan.) Soweit Preußen selbständige völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit besitzt, schließt in seinem Namen das Staatsministerium die Verträge ab, bestellt die diplomatischen Vertreter und gibt ihnen die erforderlichen Anweisungen. Das Staatsministerium ist aber gebunden, wenn ein Vertrag dem Preußischen Staate finanzielle Lasten auferlegt oder das Gebiet der Gesetzgebung berührt. In diesen Fällen ist die Genehmigung des Landtags zu den Verträgen erforderlich. Anders als die Zustimmung des Art. 45 R. Verf. ist diese Genehmigung nicht völkerrechtliches Gültigkeitserfordernis des Vertrages,[19] sondern berührt nur die staatsrechtliche Gültigkeit, d. h. der Preußische Staat ist dem auswärtigen Staat gegenüber auch ohne die Genehmigung des Landtags gebunden, während ohne diese der Vertrag für die Untertanen nicht verbindlich ist, da vor der Genehmigung durch den Landtag keine Verkündigung in der Gesetzessammlung stattfinden kann. Beachtet das Staatsministerium dies bei Abschluß eines Vertrages nicht, so setzt es sich der Gefahr eines Mißtrauensvotums oder einer Ministeranklage wegen Verfassungsverletzung aus. Nicht unter Art. 49 Pr. Verf. fällt die Ausübung der staatsrechtlichen Funktionen innerhalb des Preußischen Staates und die Vertretung des Preußischen Fiskus.[20] Trotzdem steht aber auch diese dem Staatsministerium

[19]) Ebenso Waldecker, Pr. Verf. S. 104 und Vogels ebenda S. 79; a. M. Giese-Volkmann S. 102.

[20]) So Vogels, Pr. Verf. S. 123, Giese-Volkmann S. 162, Huber S. 99, a. M. Waldecker Pr. Verf. S. 150 und Stier-Somlo, ebenda S. 179.

zu und wird auf Art. 7 Pr. Verf. gestützt. Das Staatsministerium kann diese Vertretung, ebenso wie die völkerrechtliche, auf untergeordnete Behörden übertragen, was auch gewöhnlich der Fall ist.

Das Staatsministerium beschließt nach Art. 50 Pr. Verf. über Gesetzesvorlagen, die an den Landtag zu bringen sind. Es hat also das Recht der Gesetzesinitiative. Dieses Recht steht ihm aber nicht allein zu, denn auch aus der Mitte des Landtags kann ein Gesetzesantrag eingebracht werden, und außerdem kann nach Art. 40 Abs. 3 Pr. Verf. der Staatsrat Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium an den Landtag bringen. Nicht zu der im Art. 50 Pr. Verf. zum Ausdruck gebrachten Gesetzesinitiative des Staatsministeriums gehört die Unterbreitung eines auf Erlaß, Aenderung oder Aufhebung eines Gesetzes gerichteten Volksbegehrens beim Landtag, denn hier liegt die Initiative beim Volk und das Staatsministerium hat nach Art. 6 Pr. Verf. lediglich Stellung zum Volksbegehren zu nehmen. Zur Zeit der Monarchie waren die Gesetzesvorlagen solche des Königs. Der Ressortminister brachte die Vorlage beim Landtag ein und trug die Verantwortung für ihren Inhalt. Nach der Verordnung vom 3. 11. 1817 mußten sämtliche Gesetzesentwürfe auch an das Gesamtministerium gehen, wurden dort aber nur vorgetragen und beraten, nicht dagegen ihrem Inhalt nach maßgeblich festgestellt. Aus Art. 50 Pr. Verf. folgt, daß ein einzelner Staatsminister auch dann nicht eine Gesetzesvorlage selbständig an den Landtag richten kann, wenn sie lediglich sein Ressort betrifft. Jeder Gesetzentwurf muß von ihm erst dem Staatsministerium zur Beratung und Beschlußfassung unterbreitet werden, ganz gleich, ob er materiellen Inhalt hat oder nur formell ein Gesetz werden soll, wie z. B. der Haushaltsplan. Es gilt also insoweit nicht die Bestimmung des Art. 46 Pr. Verf., nach welcher jeder Staatsminister innerhalb seines Ressorts selbständig ist, Der Einzelminister kann nur auf eine Regierungsvorlage im Staatsministerium hinwirken, oder seinen Entwurf als Abgeordneter einbringen, oder, falls er selbst nicht Abgeordneter ist, ihn durch einen Abgeordneten oder schließlich auch durch den Staatsrat nach Art. 40 Pr. Verf. einbringen lassen. Ist das Staatsministerium mit dem Entwurf einer von einem Staatsminister eingereichten Gesetzesvorlage einverstanden, so bedeutet ein daraufhin gefaßter Mehrheitsbeschluß zugleich die Initiative des Staatsministe-

riums zur Gesetzesvorlage an den Landtag. Ist ein Mehrheitsbeschluß gefaßt und ist nach Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. dem Staatsrat Gelegenheit gegeben worden, sich gutachtlich zu äußern, so wird die Gesetzesvorlage beim Landtag im Namen des Staatsministeriums durch den Ministerpräsidenten eingebracht, der gewöhnlich in Gemeinschaft mit dem beteiligten Ressortminister handelt. Die Vorlage wird zunächst an den Landtagspräsidenten geleitet und von diesem geschäfsordnungsmäßig weitergebracht.[21]

Nach Art. 51 Pr. Verf. erläßt das Staatsministerium die Verordnungen zur Ausführung der Gesetze, soweit das Gesetz diese Aufgaben nicht einzelnen Staatsministern zuweist. Bei den Verordnungen ist zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung zu unterscheiden. Die ersteren sind Verordnungen,[22] welche sich nicht innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, sondern in die Rechtssphäre der Untertanen eingreifen, indem sie deren Freiheit oder Eigentum berühren und somit für sie Rechte und Pflichten begründen. Gewöhnlich können Vorschriften, welche in dieser Weise in die Rechtsverhältnisse der Menschen eingreifen, nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden. In vielen Fällen wird aber die Legislative zu langsam arbeiten oder die zu regelnde Materie wird zu unbedeutend sein, um die gesetzgebenden Körperschaften in Bewegung zu setzen. Soll deshalb eine Rechtsverordnung ergehen, so muß grundsätzlich eine gesetzliche Ermächtigung dazu vorliegen. Diese kann entweder durch eine allgemeine gesetzliche Vorschrift erteilt werden, oder aber in einem speziellen Gesetz enthalten sein. Allgemeine gesetzliche Vorschriften bestehen namentlich:

1. für Ausführungsverordnungen, welche für die Vollziehung und Handhabung von Gesetzen nähere Anweisung enthalten,
2. für Polizeiverordnungen, d. h. Bestimmungen, welche entweder für die Allgemeinheit oder für einen bestimmten Personenkreis Gebote und Verbote enthalten und deren Uebertretung mit Strafe bedohen,
3. für Notverordnungen.

---

[21]) Näheres siehe §§ 21—36 der Geschäftsordnung für den Pr. Landtag vom 24. 11. 1921.

[22]) Meyer-Anschütz S. 668 ff.

Da die Rechtsverordnungen für die Untertanen dieselbe Wirkung haben wie Gesetze, so müssen sie in bestimmter Weise verkündet werden, um die Gewähr dafür zu schaffen, daß die Allgemeinheit von ihnen Kenntnis nehmen kann. Es ist aber nicht unbedingt erforderlich, daß die Verkündung in derselben Weise zu erfolgen hat, wie die von formellen Gesetzen. Sind durch Gesetz oder durch Anweisung einer vorgesetzten Behörde keine bestimmten Vorschriften für die Publikation von Rechtsverordnungen ergangen, so steht es der verordnenden Stelle frei, wenn und wie eine geeignete Verkündung erfolgen soll. Für Preußen ist ein besonderes Gesetz vom 9. 8. 1924 (G. S. 597) wegen Verkündung von Rechtsverordnungen ergangen. Den Rechtsverordnungen stehen die Verwaltungsverordnungen gegenüber. Diese heißen nicht so, weil sie von Verwaltungsbehörden erlassen werden. Denn auch die Rechtsverordnungen werden von Verwaltungsbehörden erlassen. Die Verwaltungsverordnungen haben ihren Namen vielmehr deshalb, weil sie nur für die einzelnen Behörden Bedeutung haben und nur von diesen beachtet zu werden brauchen. Mit diesen Verordnungen machen die Verwaltungsbehörden nicht das ihnen übertragene Recht der Gesetzgebung geltend, sondern die ihnen obliegende Befugnis der vollziehenden Gewalt. Durch die Verwaltungsverordnungen wird lediglich die Tätigkeit der Verwaltung innerhalb der Schranken des Gesetzes geregelt. Es können ergehen:

1. Organisationsverordnungen. Durch sie wird die gesamte Organisation der Staatsbehörden geregelt,
2. Anstaltsverordnungen. Sie enthalten die erforderlichen Vorschriften über die Einrichtung, Verwaltung und Benutzung öffentlicher Anstalten,
3. Dienstanweisungen oder Instruktionen. Durch sie erteilt die vorgesetzte Behörde einer ihr zum dienstlichen Gehorsam verpflichteten Behörde Anweisungen und Befehle für die Ausführung übertragener Funktionen.

Eine Publikation der Verwaltungsverordnung ist nicht erforderlich. Es genügt, daß sie auf irgendeine Weise zur Kenntnis der in Betracht kommenden Behörden gelangen. Dies geschieht gewöhnlich durch Runderlasse. Nur die Anstaltsordnungen müssen auch von dem die Anstalt benutzenden Publikum beachtet werden. Eine

Veröffentlichung erfolgt daher in der Regel durch Aushang der notwendigen Bestimmungen in den dem Verkehr mit dem Publikum vorbehaltenen Räumen. Es fragt sich nun, welche Art von Verordnungen der Art. 51 Pr. Verf. im Auge hat und ob er eine allgemeine Ermächtigung des Staatsministeriums zum Erlaß von Rechtsverordnungen enthält. Allgemeine Verwaltungsordnungen fallen sicherlich nicht unter Art. 51, denn dazu ist das Staatsministerium schon als oberste Regierungsbehörde aus Art. 7 Pr. Verf. ermächtigt, so daß dazu eine besondere und ausdrückliche Verfassungsbestimmung nicht erforderlich ist. Zwischen dem Verfassungsausschuß und der damaligen Staatsregierung herrschte Einverständnis darüber, daß durch Art. 51 Pr. Verf. keine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen erfolgen soll, sondern daß sich Art. 51 lediglich darauf beschränke, die Zuständigkeit zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen auf das Staatsministerium und die einzelnen Staatsminister nach dem Grundsatz von Regel und Ausnahme zu verteilen. Art. 51 Pr. Verf. bestimmt also nichts über den Inhalt der Ausführungsverordnungen. Soll eine auf Grund des Art. 51 ergangene Ausführungsverordnung auch Rechte und Pflichten der Bürger begründen, also Rechtsnormen enthalten, so muß das Staatsministerium dazu durch ein besonderes Gesetz ausdrücklich ermächtigt sein. Vogels[23] findet für die Ansicht des Verfassungsausschusses, daß Art. 51 keine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen enthalte, in der Verfassung keinen genügenden Anhalt. Er versteht unter Verordnungen zur Ausführung der Gesetze sowohl Verwaltungs- wie Rechtsverordnungen und will den Art. 51 Pr. Verf. genau so auslegen, wie es mit Art. 45 der Verfassung vom 31. Januar 1850 geschah, denn nach seiner Ansicht hätte die Befugnis des Staatsministeriums zum Erlaß von Verwalungsverordnungen in der Verfassung nicht besonders ausgesprochen zu werden brauchen, da sie aus Art. 7 folge. Es wird auch die Mittelmeinung vertreten,[24] daß es eine Frage der Auslegung sei, ob das Staatsministerum nach dem Willen des Gesetzgebers auch einzelne zur Ausführung der Gesetze erforderliche Rechtsnormen erlassen dürfe. Die Streitfrage wird dahin zu lösen sein, daß Art. 51 Pr.

23) Pr. Verf. S. 127.
24) Huber S. 100.

Verf. keine Rechtsverordnungen im Auge hat und daß besonders das Staatsministerium nicht generell zum Erlaß von Rechsverordnungen ermächtigt ist. Denn die Tendenz der Verfassung geht unzweifelhaft dahin, daß nur der Landtag ein selbständiges generelles Gesetzgebungsrecht haben soll und dieses den Verwaltungsbehörden nur dann zustehen soll, wenn es ihnen die Verfassung oder der Landtag durch Gesetz im Einzelfall delegiert. Wäre durch Art. 51 Pr. Verf. eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen gegeben, dann wäre Art. 55 Pr. Verf. zu mindestens insoweit überflüssig, als durch einen besonderen Artikel dem Staatsministerium die Befugnis zugesprochen wird, Notverordnungen, d. h. Rechtsverordnungen, zu erlassen. Auch rein äußerlich spricht die getrennte Behandlung der Ausführungsverordnungen und der Notverordnungen in den Artt. 51 und 55 Pr. Verf. gegen Vogels. Allerdings ist seine Ansicht richtig, daß unter Verordnungen zur Ausführung der Gesetze sowohl Verwaltungs- wie auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind. Ist aber zur Ausführung eines Gesetzes auch noch eine Rechtsverordnung erforderlich, dann kann diese nur auf Grund einer besonderen Ermächtigung ergehen. Die Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen ist eine der Verwaltung immanente Befugnis, so daß Art. 51 Pr. Verf. lediglich eine Kompetenzverteilung zwischen Staatsministerium und Einzelministern zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen vornimmt und die Bedeutung des Art. 51 Pr. Verf. in der Regelung dieser Kompetenzverteilung erschöpft ist. Die im Art. 51 Pr. Verf. genannten Ausführungsverordnungen dürfen, da sie die im Gesetz gegebenen allgemeinen Rechtssätze für die unteren Behörden zur Ausführung reif machen sollen, weder contra legem noch praeter legem sein, sondern müssen sich intra legem halten, d. h. die Ausführungsverordnungen dürfen niemals neue Rechtsnormen aufstellen und die Grenze des Gesetzes, zu dessen Ausführung sie ergehen, nicht überschreiten. Eine abzulehnende Ansicht vertritt Arndt.[25] Er meint, daß daß abgesehen davon, daß ein greifbarer Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht besteht, sich aus der Geschichte des konstitutionellen und Preußischen Rechts ergibt, daß die allgemeine Befugnis zum Erlaß von Ausführungsverordnungen auch die zum

---

25) Pr. Verf. S. 95.

Erlaß von Rechtsnormen in sich schließt, mit der Maßgabe, daß Steuern, Strafen, rechtliche Befugnisse einer besonderen Ermächtigung bedürfen. Die von Arndt genannten Ausnahmen werden aber gewöhnlich den hauptsächlichen Inhalt von Rechtsnormen bilden. Eine Delegation des durch Art. 51 Pr. Verf. gegebenen Verordnungsrechtes kann nicht durch das Staatsministerium, sondern nur durch das betreffende Gesetz erfolgen.

Nach Art. 55 Pr. Verf. hat das Staatsministerium das Notverordnungsrecht. Dieses Recht ist für Preußen kein neues, denn bereits Art. 63 der Verfassung vom 31. Januar 1850 kannte eine ähnliche Bestimmung. Unter Notverordnungen[26] sind solche Verordnungen zu verstehen, welche mit formeller Gesetzeskraft dann erlassen werden, wenn Gefahr im Verzuge ist und der Erlaß eines formellen Gesetzes durch die Legislative zur Beseitigung des Notstandes zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Wenn eine Notverordnung ipso iure oder durch Außerkraftsetzung seitens der Regierung ihre Geltung verliert, dann treten die Gesetze, welche durch sie aufgehoben oder abgeändert waren, von selbst wieder in Kraft. Im übrigen hat aber die Beseitigung der Notverordnung keine rückwirkende Kraft. Sie muß vielmehr bis zu dem Augenblick, in dem ihre Verbindlichkeit aufhört, als gültiges Gesetz behandelt werden. Sind auf Grund der Notverordnung Rechtsverhältnisse entstanden, so bleiben sie durch die Aufhebung der Notverordnung unberührt. Der Erlaß von Notverordnungen durch das Staatsministerium ist an materielle und formelle Voraussetzungen gebunden. Materiell ist erforderlich, daß die dringende Notwendigkeit besteht, die öffentliche Sicherheit aufrecht zu erhalten oder einen ungewöhnlichen Notstand zu beseitigen, das heißt, daß etwas nach dem regelmäßigen Lauf der Dinge nicht Vorhersehbares eintritt. Notverordnungen werden also besonders bei Epidemien, Hochwasserkatastrophen, Feuersbrünsten, Naturereignissen und inneren Unruhen erlassen werden. Die formelle Voraussetzung für den Erlaß einer Notverordnung besteht in dem Nichtversammeltsein des Landtags. Der Landtag ist dann nicht versammelt, wenn die Wahlperiode abgelaufen, wenn er aufgelöst oder wenn er vertagt ist. Man wird aber dem Staatsministerium auch dann das Notverordnungsrecht zusprechen müssen, wenn der Landtag zwar sofort zusammentreten kann,

---

26) Meyer-Anschütz S. 676 ff.

aber der Erlaß eines Gesetzes im Verhältnis zu einem bestehenden Notstande zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Anderer Meinung ist Vogels,[27] welcher Unterbrechungen während der Sitzungsperioden für die Anwendbarkeit des Art. 55 Pr. Verf. nicht genügen lassen will. Die Entscheidung, ob die materiellen Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung vorliegen, ist, da die Begriffe des Art. 55 Pr. Verf. sehr dehnbar sind, dem pflichtgemäßen Ermessen des Staatsministeriums und des ständigen Ausschusses überlassen. Dieses Ermessen des Staatsministeriums kann nur durch die Geltendmachung der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit nachgeprüft werden. Was den Inhalt der Notverordnungen anlangt, so ist das Staatsministerium nach Art. 55 Pr. Verf. ausdrücklich ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen, was aber nicht ausschließt, daß auch Verwaltungsverordnungen zulässig sind. Die Notverordnungen können sowohl den allgemeinen Gesetzen zuwiderlaufen, wie auch Gebiete betreffen, die bisher noch nicht durch Gesetz geregelt sind. Sie dürfen also contra legem und praeter legem sein. Nur die Verfassung darf das Staatsministerium nicht anrühren. Es darf also insbesondere nicht, wie der Reichspräsident, einzelne Artikel der Verfassung, wenn auch nur vorübergehend, außer Kraft setzen. Die Bezeichnung „Verfassung" ist in Art. 55 Pr. Verf. rein formeller Natur und eng auszulegen, so daß hierunter nur die Bestimmungen der Verfassungsurkunde selbst fallen, nicht aber Gesetzesbestimmungen, die in der Verfassungsurkunde verheißen sind, wie etwa im Art. 58 Abs. 2 Pr. Verf. das noch zu erlassende Gesetz über den Preußischen Staatsgerichtshof. Den Etat darf das Staatsministerium durch Art. 55 Pr. Verf. nicht festsetzen, da Art. 64 Pr. Verf. besondere Bestimmungen für den Fall enthält, daß bis zum Schlusse eines Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht durch Gesetz festgestellt ist. Schließlich ist das Staatsministerium durch Art. 13 R. Verf. (Reichsrecht bricht Landesrecht) gebunden, so daß es reichsrechtliche Bestimmungen mit seinem Notverordnungsrechte nicht erfassen kann. Die Notverordnungen können sowohl repressiv wie präventiv sein, das heißt, zur Wiederherstellung der bereits gestörten Sicherheit oder zur Erhaltung der gefährdeten Sicherheit und zur Abwehr

---

27) Pr. Verf. S. 136.

eines bevorstehenden Notstandes dienen. Was die Form der Notverordnungen anlangt, so gibt Art. 55 Pr. Verf dem Staatsministerium keine besonderen Vorschriften. Es ist daher nicht erforderlich, daß in der Notverordnung auf diesen Artikel Bezug genommen wird, und daß alle Staatsminister die Verordnung unterzeichnen. Dagegen muß, weil die Notverordnung ein Gesetz ist, die Veröffentlichung in der Gesetzessammlung erfolgen. Beim Erlaß der Notverordnungen tritt das Staatsministerium stets als kollegiale Behörde auf und beschließt durch Stimmenmehrheit. Während nach Art. 63 der Verfassung vom 31. Januar 1850 das gesamte Staatsministerium verantwortlich war, sind es heute nur diejenigen Minister, welche der Verordnung zugestimmt haben. Diese Verantwortlichkeit kann sich in allen den Formen äußern, in denen eine Verantwortlichkeit überhaupt möglich ist und insbesondere mit einer Ministeranklage nach Art. 58 Pr. Verf., enden. Außer dem Notverordnungsrecht des Art. 55 Pr. Verf., hat das Staatsministerium nach Art. 48 Abs. 4 R. Verf. eine einstweilige Diktaturgewalt. Art. 48 Abs. 4 R. Verf. besagt:

> „Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der im Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen".

Nach Art. 48 Abs. 2 R. Verf. aber kann der Reichspräsident bei erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die zu ihrer Wiederherstellung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten und vorübergehend die Artt. 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153 R. Verf. ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Die nach Art. 48 R. Verf. zulässigen Maßnahmen können auch Rechtsverordnungen sein und sind auch in der Mehrzahl bisher solche gewesen.[28] Wegen der Bestimmungen des Art. 48 R. Verf. entstanden im Verfassungsausschuß der Preußischen Landesversammlung Bedenken, ob Art. 55 Pr. Verf. überhaupt zulässig sei. Heute herrscht Einverständnis darüber — sonst wäre Art. 55 Pr. Verf. auch sicher schon

---

28) Anschütz, R. Verf. S. 173, Poetzsch-Heffter S. 236.

seitigt worden —, daß sich beide Verfassungsbestimmungen ergänzen.[29] Art. 48 R. Verf. regelt die Materie nicht erschöpfend. Er hat nur den Fall im Auge, daß im Deutschen Reiche oder in einzelnen Ländern die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird. Nur in diesem Falle sind die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen. Art. 55 Pr. Verf. gibt aber darüber hinausgehend dem Staatsministerium auch dann ein Notverordnungsrecht, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert. Demnach bleibt also „die Beseitigung ungewöhnlicher Notstände (Feuersbrünste, Ueberschwemmungen usw.), soweit diese nicht zugleich eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen, dem landesrechtlichen Notverordnungsrechte vorbehalten.“[30] Stehen aber Anordnungen des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. 2 R. Verf. und des Preußischen Staatsministeriums aus Art. 55 Pr. Verf. miteinander im Widerstreit, so geht das Reichsrecht nach dem Grundsatz des Art. 13 R. Verf. vor. Die Verordnungen, welche das Staatsministerium auf Grund des Art. 48 Abs. 4 R. Verf. erläßt, sind Reichsrecht. Stehen sie aber mit Anordnungen des Reichspräsidenten aus Art. 48 Abs. 2 R. Verf. in Widerspruch, so gehen die Anordnungen letzter Art vor, da die Anordnungen der Landesregierungen aus Art. 48 Abs. 4 R. Verf. immer nur einen beschränkten Geltungsbereich haben können. Art. 13 Reichsverfassung kommt im Falle eines solchen Widerspruches allerdings nicht in Betracht. Giese-Volkmann[31] äußert sich hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Art. 48 R. Verf. und Art. 55 Pr. Verf. folgendermaßen: „Das Preußische Notverordnungsrecht darf nicht in die Befugnisse des Reichspräsidenten gemäß Art. 48 Abs. 2 Reichsverf. eingreifen, es hat hinter etwaigen Anordnungen des Reichspräsidenten gemäß Art. 48 Abs. 2 Reichsverf. zurückzutreten. Doch regelt Art. 48 Reichsverf. die Materie nicht erschöpfend. Sie läßt den Fall ganz unberührt, daß eine Landesregierung bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit usw. das Bedürfnis gegeben

---

29) **Vogels, Pr. Verf. S. 138 f., Stier-Somlo, ebenda S. 186, Waldecker, ebenda S. 155.**

30) **Vogels, Pr. Verf. S. 139.**

31) S. 173.

erachtet, gesetzliche Bestimmungen schleunigst und provisorisch zu erlassen. Art. 55 Pr. Verf. unterscheidet sich von Art. 48 Abs. 2 Reichsverf. gerade dadurch, daß er die Landesregierung zu speziell gesetzgeberischen Maßnahmen ermächtigt, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Eine solche Zuständigkeit hat sich das Reich nicht beilegen wollen, und auch nicht beigelegt. Art. 55 der Preußischen Verfassung steht also mit Art. 48 Reichsverf. im Einklang." Während das Staatsministerium nach Art. 55 Pr. Verf. eine Notverordnung nur im Einverständnis mit dem ständigen Ausschuß und unter den weiteren Voraussetzungen dieses Artikels erlassen kann, kann es von Art. 48 Abs. 4 R. Verf. jederzeit Gebrauch machen und ist bei dessen Anwendung zunächst ungebunden, muß aber mit einem Eingreifen des Reichspräsidenten oder des Reichstags rechnen. Eine weitere Frage ist die, ob das Staatsministerium als Reichsorgan handelt, wenn es nach Art. 48 Abs. 4 R. Verf. tätig wird. Brecht[32] äußert sich dazu folgendermaßen: „Rechtsverordnungen der Landesregierungen auf Grund des Absatzes 4 sind Reichsrecht, nicht Landesrecht, da die Landesregierung als Reichsorgan und namens des Reiches handelt." Er gibt aber selbst zu, daß die von ihm vertretene Ansicht strittig ist. Art. 48 Abs. 4 R. Verf. überträgt der Landesregierung lediglich Reichsgewalt und befreit sie von Schranken, die ihr sonst durch Art. 55 Pr. Verf. und durch Reichsgesetze gesetzt sind und die sie ohne Art. 48 Abs. 4 R. Verf. nicht überschreiten kann. „Die Landesregierungen bleiben aber auch im Falle des Absatzes 4 das, was sie sind: Organe ihrer Länder. Handeln sie in diesem Falle reichsrechtwidrig, so stehen dem Reiche sämtliche Mittel und Wege offen, die zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern und zur Erzwingung des pflichtmäßigen Gehorsams der letzteren gegenüber dem ersteren gegeben sind: Art. 15, 19, 13 Abs. 2, 48 Abs. 1. Daß die Landesregierung in diesem Fall als Landes- und nicht als Reichsorgan auftritt, kommt auch darin zum Ausdruck, daß ihre landesverfassungsmäßige Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtage von der im Abs. 4 Satz 2 vorgesehenen Kontrolle des Reiches nicht berührt wird."[33] Man wird die Landesregierungen, wenn sie

---

[32]) S. 49, vergl. auch Grau S. 142 f. und S. 168.
[33]) Anschütz, R. Verf., S. 177/178.

auf Grund des Art. 48 Abs. 4 Reichsverfassung handeln, lediglich als Delegatare des Reichspräsidenten anzusehen haben. Eine Delegation des Notverordnungs- und Ausnahmerechts durch das Staatsministerium auf einzelne Staatsminister ist unzulässig, da die Reichsverfassung die einstweilige Diktaturgewalt ausdrücklich den Landesregierungen überträgt und Art. 55 Pr. Verf. zur Beschränkung des Staatsministeriums vorschreibt, daß nur in Uebereinstimmung mit dem ständigen Ausschuß Notverordnungen erlassen werden dürfen. Der ständige Ausschuß ist aber nach Art. 26 Pr. Verf. für den Fall, daß der Landtag nicht versammelt ist, zur Wahrnehmung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium zu bestellen, und hat auch nur diesem gegenüber etwaige Klagen über einzelne Staatsminister geltend zu machen.

Nach Art. 52 Pr. Verf. ernennt das Staatsministerium die unmittelbaren Staatsbeamten. Diese Verfassungsvorschrift bezieht sich nur auf die preußischen unmittelbaren Staatsbeamten. Die mittelbaren Staatsbeamten (Kommunalbeamten), die Kirchenbeamten und die sogen. Privatbeamten, welche gar keine Beamten im Rechtssinne sind, da ihr Dienstverhältnis nicht auf einem einseitigen Verwaltungsakt auf Unterwerfung, sondern auf einem Dienstvertrag des bürgerlichen Gesetzbuches beruht, werden nicht vom Staatsministerium ernannt. In der Monarchie hatte nach Art. 47 der Verfassung vom 31. Januar 1850 der König das Recht, alle Stellen des Staatsdienstes zu besetzen, es sei denn, daß durch Gesetz etwas anderes verordnet war. Der König nahm die Ernennung nur bei einzelnen Stellen selbst vor und übertrug sie bei den anderen auf die Staatsminister und Provinzialbehörden. Auch das Staatsministerium kann sein aus Art. 52 Pr. Verf. folgendes Ernennungsrecht an einzelne Staatsminister oder andere Behörden delegieren. Die Verfassung enthält über dieses Delegationsrecht keine ausdrücklichen Bestimmungen. Solche waren zwar im Regierungsentwurf enthalten, wurden aber vom Verfassungsausschuß als selbstverständlich gestrichen.[34] In jedem Falle bleibt aber das Staatsministerium Träger des Ernennungsrechtes und kann deshalb dessen Ausübung jederzeit wieder an sich ziehen. Bei der Er-

[34]) Waldecker, Pr. Verf. S. 152; Huber S. 101; Giese-Volkmann S. 166.

nennung der einzelnen Beamten ist das Staatsministerium frei. Nur Art. 86 Pr. Verf. gibt eine Schranke, indem die dort genannten Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und die Vorsitzenden der Provinzialschulkollegien und der Landeskulturämter nur im Einverständnis mit dem Provinzialausschuß ernannt werden können. Dagegen ist das Staatsministerium nicht gehalten, vor der Ernennung eines unmittelbaren Staatsbeamten den zuständigen Ressortminister zu hören, wenn dies auch in der Praxis geschieht. Nicht unter Art. 52 Pr. Verf. fällt das Recht der Behördenorganisation, d. h. der Errichtung neuer oder Veränderung bestehender Behörden. Dieses Recht steht aber auch dem Staatsministerium zu und folgt aus seiner Stellung als oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Es ist aber auch in der Ausübung dieses Rechtes gebunden, denn wenn mit einer solchen Maßnahme finanzielle Auswirkungen verbunden sind, ist die Zustimmung des Landtags erforderlich, außerdem ist ein Gesetz notwendig, wenn eine durch Gesetz angeordneten Behördenorganisation umgestaltet werden soll.

Nach Art. 53 Pr. Verf. ernennt das Staatsministerium die Mitglieder des Reichsrates, soweit sie nicht nach Art. 63 R. Verf. von den Provinzialverwaltungen bestellt werden. Ueber die Ernennung der Preußischen Bundesratsbevollmächtigten gab es im alten Rechte keine besonderen Vorschriften. Die Ernennung wurde deshalb vom König unter Gegenzeichnung eines Ministers oder durch die Minister selbst vorgenommen. Soweit dem Staatsministerium überhaupt die Ernennung der Reichratsmitglieder zusteht, ist es durch Art. 63 R. Verf. in der Auswahl der Personen beschränkt, da nur Regierungsmitglieder in Frage kommen, also entweder die Minister selbst oder Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und andere Mitglieder der Zentralbehörden. Nach dem Staatshandbuch von 1926 gehörten dem Reichsrat der Ministerpräsident und sämtliche Staatsminister an, während ihre Stellvertreter Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und Ministerialräte waren.

Das Staatsministerium übt gemäß Art. 54 Pr. Verf. namens des Volkes das Begnadigungsrecht aus. Nach Art. 49 der Verfassung vom 31. Januar 1850 stand das Recht der Begnadigung und Strafmilderung dem König zu. Unter Begnadigung im Sinne des Art. 54 Pr. Verf. ist die Aufhebung oder Minderung eines

durch die zuständigen Behörden festgesetzten staatlichen Strafanspruches im Einzelfall zu verstehen, ganz gleich, ob es sich um eine Kriminal- oder Disziplinarstrafe oder um eine Zwangsstrafe nach § 132 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883 handelt. Ausdrücklich ist aber durch Art. 54 Abs. 3 Pr. Verf. dem Staatsministerium die Abolition und Amnestie entzogen, d. h. eine Niederschlagung der bei der Staatsanwaltschaft oder bei den Gerichten anhängigen Strafsachen und ein allgemeiner Straferlaß. Inhaber des Begnadigungsrechtes ist das Volk, während es das Staatsministerium nur in seinem Namen ausübt. Das Staatsministerium kann das Begnadigungsrecht delegieren, wenn auch darüber keine ausdrücklichen Bestimmungen in der Verfassung enthalten sind. Gewöhnlich übt der Justizminister das Begnadigungsrecht aus.

Nach Art. 60 Pr. Verf. verkündet das Staatsministerium in der Preußischen Gesetzessammlung die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze und die vom Landtag genehmigten Staatsverträge. Damit wird einem allgemeinen Grundsatz gefolgt, denn nach Art. 45 der Verfassung vom 31. Januar 1850 hatte der König als das oberste Exekutivorgan die Gesetze zu verkünden und im Reiche ist die Verkündung Aufgabe des Reichspräsidenten. (Artt. 70, 72, 73 R. Verf.). Ist ein Gesetz ordnungsmäßig zustande gekommen, so ist das Staatsministerium nach Art. 61 Abs. 3 Pr. Verf. zur Verkündung verpflichtet. Von einer Ausfertigung der Gesetze spricht die Preußische Verfassung nicht. Voraussetzung für die Verkündung ist aber, daß das Staatsministerium das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes durch Namensunterschrift beurkundet und daß es prüft, ob der in der Gesetzessammlung zu veröffentliche Text mit dem vom Landtag beschlossenen Wortlaut des Gesetzes übereinstimmt. Seit Anfang 1922 geht die Preußische Praxis dahin, daß Gesetze nur vom Ministerpräsidenten oder seinem Stellvertreter und von den beteiligten Ressortministern unterzeichnet werden. Eine Gegenzeichnung gibt es in Preußen nicht mehr, da die unterzeichnenden Staatsminister zugleich dem Staatsministerium als dem ausfertigendem Staatsorgan angehören. Das Staatsministerium ist nach der Verfassung nur zur Verkündung von Gesetzen verpflichtet. Für die Verkündung von Rechtsverordnungen kommt das Gesetz vom 9. 8. 1924 (G. S. 597) in Betracht. Staatsverträge, welche weder

dem Preußischen Staat finanzielle Verpflichtungen auferlegen, noch Gebiete der Gesetzgebung berühren, brauchen, da eine Genehmigung des Landtags nicht erforderlich ist, auch nicht in der Gesetzessammlung verkündet zu werden.

2. Die ministeriellen Funktionen.

Die ministeriellen Befugnisse des Staatsministeriums kommen besonders durch Art. 47 Abs. 2 und 3 Pr. Verf. zum Ausdruck. Nach Art. 47 Abs. 2 Pr. Verf. beschließt das Staatsministerium über die Zuständigkeit der einzelnen Staatsminister, soweit hierüber nicht gesetzliche Bestimmungen getroffen sind. Die Beschlüsse sind unverzüglich dem Landtag vorzulegen und auf sein Verlangen zu ändern oder außer Kraft zu setzen. Weder durch die Verfassung noch durch andere Gesetze ist die Zuständigkeit der einzelnen Staatsminister bindend festgelegt. Nur der Finanzminister genießt nach Artt. 67 und 68 Pr. Verf. eine Vorzugsstellung, an der nicht gerüttelt werden darf. Auch die Zahl der Staatsminister und die Art der einzurichtenden Ressorts sind weder verfassungs- noch gesetzesmäßig bestimmt. Lediglich ein Finanzminister muß vorhanden sein, denn er wird ausdrücklich als der einzige Ressortminister in Art. 67 und 68 Pr. Verf. genannt. Das Staatsministerium kann aber nicht beliebig viele Ministerien einrichten, da die dafür erforderlichen Mittel durch den Haushaltsplan begrenzt sind, der Haushaltsplan nach Ministerien gegliedert ist und somit gesetzliche Bestimmungen bestehen, an die sich das Staatsministerium halten muß. Soweit aber die finanzielle Seite nicht berührt wird, kann das Staatsministerium Abteilungen des einen Ministeriums auf ein anderes übertragen. Dabei ist es aber insofern gebunden, als alle Beschlüsse dem Landtag vorzulegen und auf sein Verlangen zu ändern oder außer Kraft zu setzen sind.

Nach Art. 47 Abs. 3 Pr. Verf. sind Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Staatsminister berühren, dem Staatsministerium zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten. Diese Bestimmung kommt aber nur dann in Betracht, wenn sich die betreffenden Ressortminister nicht selbst einigen können. Dadurch, daß das Staatsministerium gegebenenfalls Meinungsverschiedenheiten zu schlichten hat, wird die Einheit der obersten Verwaltung gewährleistet. Die einzelnen Staatsminister

sind an den Beschluß des Staatsministeriums gebunden und haben, wenn sie überstimmt werden, nur die Möglichkeit, zurückzutreten oder die Entscheidung des Landtags herbeizuführen. Machen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch, so ist die Gefahr einer allgemeinen Ministerkrisis in unmittelbare Nähe gerückt. Denn wenn sich der Landtag hinter den im Staatsministerium überstimmten Staatsminister stellen sollte, wird er dadurch gewöhnlich den Rücktritt der übrigen Staatsminister herbeiführen.

3. Funktionen des Ministerpräsidenten und der Staatsminister.

Den Funktionen des Staatsministeriums stehen diejenigen des Ministerpräsidenten und der einzelnen Staatsminister gegenüber. Der Ministerpräsident ernennt nach Art. 45 Satz 2 Pr. Verf. die übrigen Staatsminister. Diesem Ernennungsrecht steht aber nicht, wie dem des Reichspräsidenten nach Art. 53 R. Verf., ein Entlassungsrecht gegenüber den Staatsministern gleich. Will der Ministerpräsident das Ausscheiden eines ihm nicht mehr genehmen Staatsministers aus dem Staatsministerium, so wird er zunächst versuchen, diesen Staatsminister zu veranlassen, aus freiem Entschluß seinen Rücktritt zu erklären. Geht der Staatsminister darauf nicht ein, so kann der Ministerpräsident dessen Rücktritt nur dadurch herbeiführen, daß er ein Mißtrauensvotums des Landtags gegen den betreffenden Staatsminister erlangt. Nach Art. 46 Pr. Verf. bestimmt der Ministerpräsident weiterhin die Richtlinien der Regierungspolitik und ist dem Landtag dafür verantwortlich. Unter Regierungspolitik ist die praktische Führung der Staatsgeschäfte zu verstehen. Durch die Richtlinien sollen aber nur allgemeine Leitsätze und Verwaltungsgrundsätze aufgestellt, nicht bestimmte und spezielle Anweisungen und Vorschriften gegeben werden. Schließlich führt der Ministerpräsident nach Art. 47 Abs. 1 den Vorsitz im Staatsministerium und leitet dessen Geschäfte. Diese Bestimmung betrifft aber nur das formale Verhältnis des Ministerpräsidenten als Vorsitzenden des Staatsministeriums.[35] Unter die Geschäfte des Art. 47 Abs. 1 Pr. Verf fallen besonders die Vertretung des Staatsministeriums

---

[35]) Waldecker, Pr. Verf. S. 149.

nach außen, die Geschäftsleitung im Innern, die Erledigung der laufenden Geschäfte und die Unterzeichnung der Schriftstücke. Die Funktionen der einzelnen Staatsminister bestehen nach Art. 46 Pr. Verf. in der selbständigen Leitung des ihnen anvertrauten Geschäftszweiges innerhalb der Richtlinien der vom Ministerpräsidenten aufgestellten Regierungspolitik aber unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.

V. Ist das Preußische Staatsministerium als ein Staatshaupt anzusehen?

Es entsteht nun die Frage, ob das Preußische Staatsministerium als ein Staatshaupt anzusehen ist. Hinsichtlich des Staatshauptes in Republiken werden drei Formen unterschieden:

1. der Präsidialtyp,
2. der Kabinettstyp,
3. der schweizerische Direktorialtyp.

Der Präsidialtyp ist in Amerika verwirklicht und wird dadurch charakterisiert, daß der Präsident durch das Volk gewählt wird. Allerdings ist diese Wahl an sich keine direkte Volkswahl. Denn zunächst werden Wahlmänner gewählt, die aber dann den auf den Nationaltagungen der Parteien aufgestellten Kandidaten ihre Stimme geben, so daß dadurch die für die Wahlmänner abgegebenen Stimmen als für den Präsidentschaftskandidaten abgegeben zu werten sind. Aber nur durch Parteibrauch ist die an sich indirekte Präsidentenwahl zu einer direkten Volkswahl geworden, denn wenn auch die Wahlmänner bei der Abgabe ihrer Stimme frei sind, so hat sich doch seit 1820 die unverbrüchliche Sitte herausgebildet, daß sie den vor dem Wahlkampf aufgestellten Kandidaten ihre Stimme geben. Bei der Wahl gibt es nur dann eine Ausnahme, wenn keine absolute Mehrheit der Wahlmänner zustande kommt. In diesem Falle wählt das Repräsentantenhaus einen der drei Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Diese Art der Wahl ist aber nur einmal im Jahre 1825 vorgekommen. Ein weiteres Merkmal des amerikanischen Präsidialtyps besteht darin, daß die Trennung der Gewalten streng durchgeführt ist, so daß der Präsident keine Gesetzesinitiative hat und

auch nicht das Parlament auflösen kann. Außerdem bestellt er auch keine parlamentarisch verantwortlichen Minister. Er allein ist der einzige Minister und die von ihm bestellten Staatssekretäre sind lediglich seine Gehilfen. Die amerikanische Verfassung gibt dem Präsidenten auch kein unmittelbares Verordnungsrecht. Nach der Praxis des obersten Bundesgerichts ist aber ein mittelbares, durch Spezialgesetz delegiertes Verordnungsrecht möglich. Schließlich ist der Präsident dem Volke politisch verantwortlich. Diese Verantwortung äußert sich darin, daß das Repräsentantenhaus gegen ihn sowohl bei kriminellen Handlungen als auch bei Gefährdung des Staatswohls Anklage vor dem Senat erheben kann, der in diesem Falle als Gerichtshof fungiert. Das Gegenstück zu diesem Präsidialtyp bildet der Kabinettstyp, der sich in parlamentarisch regierten Republiken herausgebildet hat und besonders in Frankreich heimisch ist. Hier wird der Präsident nicht vom Volke gewählt, sondern von der aus der Kammer und dem Senat sich bildenden Nationalversammlung. Der französische Präsident besitzt das Recht der Gesetzesinitiative und der Parlamentauflösung. Ferner hat er ein weitgehendes unmittelbares Verordnungsrecht. Die Minister übernehmen durch die Gegenzeichnung die politische Verantwortung und müssen bei einem Mißtrauensvotum der Kammer zurücktreten. Diesen beiden Präsidentschaftsformen, deren Eigenart hinsichtlich ihres Trägers darin besteht, daß der Präsident eine Einzelperson ist, steht der schweizerische Direktorialtyp gegenüber. Er hat seine doppelte Eigentümlichkeit, insofern, als die Spitze der Exekutive kollegial gebildet ist und Staatshaupt und Minister zusammenfallen. Die Exekutive als oberstes Staatsorgan muß von der Legislative Weisungen hinnehmen und sie befolgen. Neben der allgemeinen gerichtlichen, disziplinaren und staatsgerichtlichen Verantwortlichkeit besteht eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesräte. Sie wird durch Interpellationen, Entgegennahme von Rechenschaftsberichten u. a. ausgeübt. Dringt ein die Politik des Bundesrats verantwortender Minister (Bundesrat) mit seiner Maßregel im Parlament nicht durch, so braucht er deshalb noch nicht zurückzutreten. Denn wenn auch der Bundesrat von der Legislatur gewählt wird, so ist er keine Parteiregierung mit einem bestimmten Parteiprogramm. Seine Zusammensetzung findet vielmehr unter dem Gesichts-

punkt statt, daß einige große Kantone und deutsche und romanische Kantone in der Regierung vertreten sind.

Wie verhält sich nun das Preußische Staatsministerium zu diesen Formen der Präsidentschaft? Der Präsidialtyp kommt nicht in Betracht. Weder der Ministerpräsident noch die Staatsminister werden durch Volkswahl bestellt. Auch die Teilung der Gewalten ist nicht streng durchgeführt, denn das Staatsministerium hat auch das Recht der Gesetzesinitiative. Sowohl das Staatsministerium als auch der Ministerpräsident und die einzelnen Staatsminister, die nicht bloß Gehilfen des Ministerpräsidenten sondern selbständige Minister sind, sind dem Landtag verantwortlich. Weiterhin hat das Staatsministerium ein unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Verordnungsrecht. (Art. 55 Pr. Verf. hinsichtlich der Notverordnungen). Eine Aehnlichkeit des Preußischen Staatsministeriums mit dem amerikanischen Präsidialtyp besteht aber darin, daß das Staatsministerium, wenn auch nur mittelbar, dem Volke verantwortlich ist, indem es dessen durch den Landtag bekundetes Vertrauen haben muß. Außerdem ist wegen Verfassungsverletzung und Verletzung der Gesetze eine Anklage der Minister durch den Landtag vor einem noch zu errichtenden Staatsgerichtshof vorgesehen. Während also in Preußen ein unabhängiges Gericht über die Minister urteilen soll, hat in Amerika diese Aufgabe der Senat. Auch hinsichtlich des Landtagsauflösungsrechtes lehnt sich das Preußische Staatsrecht an die amerikanischen Einrichtungen an, denn das Staatsministerium kann ebensowenig wie der amerikanische Präsident das Parlament auflösen. Das nach Art. 14 Pr. Verf. dem Ministerpräsidenten in Gemeinschaft mit dem Präsidenten des Landtags und des Staatsrats zustehende Auflösungsrecht gegen den Landtag kann auch nicht mittelbar als Auflösungsrecht des Staatsministeriums gewertet werden. Wie steht es nun hinsichtlich des Kabinettstyps? Seiner restlosen Durchführung stand entgegen, auf alle Fälle einen monokratischen Staatspräsidenten zu vermeiden. Hinsichtlich der Wahl ergeben sich allerdings Aehnlichkeiten. Da aber Preußen nur **eine** Kammer, den Landtag hat, ist eine Wahl des Staatsministeriums durch eine Nationalversammlung nicht möglich. Ebenso wie der französische Präsident besitzt auch das Staatsministerium ein unmittelbares Verordnungsrecht und die Gesetzesinitiative. Es fehlt ihm aber gerade das für ein Staats-

haupt typische Recht der Parlamentsauflösung. Deswegen kann man auch das Staatsministerium nicht als ein dem französischen Präsidialtyp nachgebildetes Staatshaupt betrachten. Es bleibt demnach nur noch das schweizerische Direktorialprinzip. Hier ergeben sich die meisten Aehnlichkeiten. Die Art. 95 der Bundesverfassung und 7 Pr. Verf. stimmen überein, denn der Bundesrat und das Staatsministerium sind die obersten vollziehenden und leitenden Behörden der Schweiz und Preußens. Während das Staatsministerium die vom Landtag aufgestellten Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten beachten muß, hat der Bundesrat den Weisungen der Bundesversammlung zu folgen. Eine weitere Aehnlichkeit besteht darin, daß die Bundesversammlung die Verwaltungsdepartements voneinander abgrenzt, und der Landtag dies in negativer Form tut, indem er die über die Zuständigkeit der Staatsminister durch das Staatsministerium getroffenen Beschlüsse abändern und außer Kraft setzen kann. Dagegen kann der Bundesrat nicht, wie das Staatsministerium, durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden. Aus diesem Grunde ist zu verneinen, daß das Preußische Staatsministerium ein nach dem Direktorialtyp gebildetes Staatshaupt ist. Es ist überhaupt kein Staatshaupt. Dazu äußert sich Hatschek[36] wie folgt: „Freilich steht diesem Gedanken schon ein Bedenken gegenüber: Es wird von der Verfassung zwar als oberste Staatsbehörde, aber immer bloß als Behörde bezeichnet. Ein Staatshaupt pflegt man nicht als Behörde zu bezeichnen. Daher können wir im Preußischen Staatsministerium nichts weiter als ein Ministerium, also eine Behörde mit einzelnen Funktionen eines Staatshauptes, aber kein Staatshaupt erblicken." Derselben Ansicht ist auch Stier-Somlo.[37] Er führt gegen die Eigenschaft des Staatsministeriums als Staatshaupt auch die Notwendigkeit des parlamentarischen Vertrauens an, dessen ein Staatshaupt nicht bedarf. Das Staatsministerium ist vielmehr nach Art. 7 Pr. Verf. die oberste leitende und vollziehende Behörde. Es hat als oberste Verwaltungsbehörde für die Durchführung der Gesetze[38] außerhalb

[36]) Institutionen II S. 391 und 394.

[37]) Geschäftsministerium, laufende Geschäfte usw. (Archiv des öffentl. Rechts Bd. 48 (9 Bd. n. F.) S. 213/214

[38]) Vogels, Pr. Verf. S. 35.

der eigentlichen Rechtsprechung zu sorgen und als Regierung das Zusammenwirken der großen Funktionen der Staatsgewalt, nämlich der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung mit ihren festumschriebenen Kompetenzgrenzen zu überwachen.[39]

VI. Die Stellung des Staatsministeriums zum Staatsvolk.

Nach Art. 2 Pr. Verf. ist die Gesamtheit des Volkes Träger der Staatsgewalt. Dadurch kommt zum Ausdruck, daß Preußen eine Volks- und keine Klassenrepublik ist, daß heißt, nicht von einzelnen bevorrechtigten Klassen der Bevölkerung, sondern vom gesamten Volk geht die Staatsgewalt aus. Mit anderen Worten ausgedrückt heißt das, daß Preußen eine demokratische Republik ist und keine Räterepublik oder aristokratische Republik sein kann. Die Staatsgewalt ist eine einheitliche unteilbare, welche aber in ihre Hauptfunktionen, nämlich in die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zergliedert ist. Nur insoweit ist für das geltende Staatsrecht die Dreiteilungslehre von Montesquieu noch richtig, welche in den Hauptfunktionen drei selbständige oberste Gewalten im Staate erblickte. Materiell steht die einheitliche Staatsgewalt mit allen ihren Funktionen dem Volke zu, das dadurch zum unmittelbaren primären Staatsorgan geworden ist und zu keinem anderen Staatsorgan im Verhältnis der Abhängigkeit, Verantwortlichkeit und Organschaft steht. Da das Volk die Staatsgewalt nicht selbst ausüber kann, ist diese Aufgabe anderen Organen übertragen, die teils auf der Verfassung, teils auf anderen Gesetzen beruhen und zum Staatsvolk im Organverhältnis stehen, so daß sie als unmittelbare und mittelbare sekundäre Staatsorgane bezeichnet werden. Um einen Absolutismus eines Organs zu verhindern, sind aus praktisch-politischen Gründen die Hauptfunktionen der Staatsgewalt verschiedenen Staatsorganen übertragen, die sich, soweit Machtgelüste in Frage kommen, gegenseitig hemmen sollen. Die Gesetzgebung steht danach grundsätzlich dem Landtag, die oberste Verwaltung grundsätzlich dem Staatsministerium und die Rechtsprechung allein den unabhängigen Gerich-

---

[39]) Hatschek, Dtsch. u. Preuß. Verwaltungsrecht S. 34.

ten zu. Diese Organe werden alle names des Volkes tätig. Dieses ist unmittelbar an der Rechtsprechung überhaupt nicht beteiligt, an der Verwaltung nur insoweit, als es von sich aus durch Volksbegehren und Volksentscheid den Landtag auflösen kann und an der Gesetzgebung dadurch, daß es durch Volksbegehren und Volksentscheid selbständig eine Verfassungsänderung und eine Aenderung, Aufhebung oder einen Erlaß von Gesetzen herbeizuführen in der Lage ist. Obwohl das Staatsministerium der Repräsentant des Volkes bei Ausübung der obersten Verwaltung ist, tritt es mit diesem in keine unmittelbaren Beziehungen, denn zur Beaufsichtigung der obersten Verwaltung des Staatsministeriums bedient sich das Volk des Landtags. Er hat für die Bestellung des Staatsministeriums zu sorgen, von ihm Rechenschaft zu fordern, ihm das Vertrauen des Volkes entgegenzubringen und den Rücktritt herbeizuführen, wenn dieses Vertrauen geschwunden ist. Stellt der Landtag und das von seinem Vertrauen getragene Staatsministerium nicht mehr den Willen des Volkes dar, so kann das Volk die dem Landtag zustehenden Rechte der Rechenschaftsforderung und Mißtrauenserklärung nicht unmittelbar vornehmen, sondern nur mittelbar, indem durch Volksbegehren und Volksentscheid der Landtag aufgelöst wird und nun das Volk durch den seinem Willen entsprechenden neuen Landtag dem Staatsministerium sein Mißtrauen aussprechen läßt. Nur bei einem Volksbegehren tritt das Volk mit dem Staatsministerium in direkte Beziehungen, da nach Art. 6 Abs. 2 Pr. Verf. Volksbegehren an das Staatsministerium zu richten sind. Dies geschieht aber lediglich deshalb, um Verzögerungen zu vermeiden, die bei einer unmittelbaren Einbringung beim Landtag entstehen würden, da das Staatsministerium zu dem Inhalt des Volksbegehrens nach Art. 6 Abs. 2 Pr. Verf. Stellung nehmen muß. Das Staatsministerium kann sich dagegen in keinem Falle an das Staatsvolk wenden und dieses nicht zur Ausübung von staatsrechtlichen Funktionen in Bewegung setzen, denn es kann weder durch Auflösung des Landtages eine Volkswahl veranlassen, noch kann es einen Volksentscheid herbeiführen. Nur der Ministerpräsident kann das Volk zur Wahl rufen, wenn es ihm gelingt, zusammen mit den Präsidenten des Landtages und des Staatsrates den Landtag nach Art. 14 Abs. 1 Pr. Verf. aufzulösen. In weitere direkte Beziehungen tritt auch er nicht zum Staatsvolk.

VII. Die Stellung des Staatsministeriums zum Staatsrat.

Nach Art. 31 Pr. Verf. ist zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates ein Staatsrat gebildet worden. Er ist ein neben dem Landtag und dem Staatsministerium unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Staatsorgan. Das Verhältnis des Staatsministeriums und der einzelnen Staatsminister zu ihm wird durch die Artt. 40 und 39 Pr. Verf. bedingt. Nach Art. 40 Abs. 1 Pr. Verf. ist der Staasrat vom Staatsministerium über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. Der Staatsrat hat demnach Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung erhalten. Das Staatsministerium ist verpflichtet, von sich aus die Auskunft zu erteilen, und braucht dazu nicht erst vom Staatsrat aufgefordert zu werden. Es kann mit der Erteilung der Information sowohl einen einzelnen Staatsminister wie auch einen Ministerialbeamten betrauen. Eine besondere Form für die Auskunftserteilung ist nicht vorgeschrieben. Sie kann schriftlich oder mündlich in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Vollsitzung oder in einer Ausschußsitzung des Staatsrats erfolgen. Die der Reichsregierung nach Art. 67 Satz 2 R. Verf. erteilte Sollvorschrift, daß zu Beratungen über wichtige Gegenstände der Reichsgeschäfte von Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats hinzugezogen werden sollen, besteht für das Preußische Staatsministerium nicht. Diesem steht es vielmehr völlig frei, ob es die Ausschüsse des Staatsrats informieren will. Das dem Staatsrat zustehende Informationsrecht enthält kein Mitwirkungs- oder Eingriffsrecht in die Verwaltung. Die nach Art. 40 Abs. 1 Pr. Verf. zu erteilende Auskunft hat sich auf alle Staatsgeschäfte von allgemeiner Bedeutung zu erstrecken, und nicht nur auf die Verwaltung, sondern auch auf die Gesetzgebung und Rechtsprechung.[40] Hinsichtlich der Verwaltung kommen Staatsgeschäfte in Betracht, die sich sowohl auf den ganzen Staat wie auch auf einzelne Ministerien beziehen. Weiterhin solche, die einzelne Ministerien angehen oder durch die Vorschrift des Art. 29 Pr. Verf. bedingt sind. Durch die Auskunftserteilung wird das

---

40) Vogels, Pr. Verf. S. 101.

Staatsministerium seinerseits über die Anschauungen und Vorgänge sowie über die Wirkungen seiner Maßnahmen in den Provinzen informiert[41] und kann daraus wichtige Schlüsse für zukünftige Verwaltungsakte ziehen. Ueber den Umfang der Auskunftspflicht war zwischen dem Staatsministerium und dem Staatsrat Streit entstanden, so daß letzterer zur Klärung des Streitfalles am 20. Oktober 1922 Klage beim Staatsgerichtshof erhob, darauf wurde am 31. Oktober 1923 ein Vergleich abgeschlossen,[42] der unter I folgenden Wortlaut hat:

1. „Die Streitteile sind einig in der Auffassung, daß der Art. 40 Abs. 1 der Pr. Verf. dem Staatsrat ein selbständiges, von seinen Aufgaben aus Abs. 2 bis 4 des Art. unabhängiges Recht auf Information durch das Staatsministerium, nicht aber, wie bereits in der Klageschrift des Staatsrats vom 20. Oktober 1922 (L. T. Drucks. 4761) ausdrücklich betont worden ist, ein besonderes Begutachtungs-, Kontroll- oder Mitwirkungsrecht verleiht.
2. Im Uebrigen wollen die Streitteile die Durchführung des Grundsatzes im einzelnen Falle der jeweiligen Verständigung überlassen, wobei sich jedoch das Staatsministerium schon jetzt ausdrücklich bereit erklärt, den Staatsrat in allen bedeutsamen Fragen auch über allgemeine Richtlinien der Instruktionen an die Preußischen Vertreter im Reichsrat nach Möglichkeit auf dem Laufenden zu halten."

Nach Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. hat das Staatsministerium vor Einbringung von Gesetzesvorlagen dem Staatsrat Gelegenheit zur gutachtlichen Aeußerung zu geben. Der Staatsrat kann seine abweichende Ansicht dem Landtage schriftlich darlegen. Eine Mitwirkung bei der eigentlichen Gesetzgebung steht dem Staatsrat aber nicht zu. Er hat nach Art. 40 Abs. 2 und 3 Pr. Verf. lediglich ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzesinitiative und nach Art. 42 Pr. Verf. ein Einspruchsrecht gegenüber beschlossenen Gesetzen des Landtags. Eine Ausnahme ist nur durch Art. 42 Abs. 4 Pr. Verf. für finanzielle Gesetze gegeben. Das Staatsministerium ist nach Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. nur verpflichtet, sämtliche Gesetzesvorlagen, die es aus eige-

---

[41]) Giese-Volkmann, S. 133.

[42]) Abgedruckt bei Waldecker, Pr. Verf., S. 110 ff.

ner Initiative gemäß Art. 50 Pr. Verf. an den Landtag bringen will, dem Staatsrat zur Begutachtung vorzulegen. Das nach Art. 69 Abs. 1 Satz 1 R. Verf. dem Reichsrat zustehende Zustimmungsrecht zu Gesetzesvorlagen der Reichsregierung hat der Staatsrat nicht. Unter Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. fallen nicht die anderen Regierungsvorlagen, z. B. nicht die nach Art. 68 Pr. Verf. dem Landtag zur Entlastung des Finanzministers vorzulegende allgemeine Rechnung über den Haushalt eines jeden Jahres und die Uebersicht über die Staatsschulden, auch nicht die Vorlage von Denkschriften. Volksbegehren, die auf Art. 6 Pr. Verf. beruhen und an das Staatsministerium zu richten sind, sind keine Regierungsvorlagen gemäß Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. Deshalb ist verfassungsmäßig eine Begutachtung durch den Staatsrat nicht erforderlich. Auch Staatsverträge fallen nicht unter Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. Im Vergleich vom 31. Oktober 1923 hat sich das Staatsministerium aber verpfichtet, alle Gesetzesvorlagen dem Staatsrat rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen. Deshalb hat das Staatsministerium auch die auf einem Volksbegehren beruhenden und die aus der Mitte des Landtags eingebrachten Gesetzesvorlagen, zu denen es Stellung zu nehmen hat, dem Staatsrat vorzulegen. Der zwischen dem Staatsministerium und dem Staatsrat abgeschlossene Vergleich bestimmt in dieser Hinsicht, unter II:

1. „Die Streitteile sind darüber einig, daß die Frage ob das Staatsministerium auch solche vom Landtage verabschiedeten Gesetze zu veröffentlichen hat, bei deren Einbringen die gutachtliche Anhörung des Staatsrats unterlassen worden ist, nicht ohne Zuziehung des Landtags entschieden werden kann.

2. Das Staatsministerium erkennt aber dem Staatsrat gegenüber vorbehaltlos an, daß es durch die Bestimmung des Art. 40 Abs. 2 der Preußischen Verfassung unbedingt gebunden ist, alle Gesetzesvorlagen, bevor sie beim Landtag eingebracht werden, dem Staatsrat zum Zweck der Begutachtung rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen."

Dagegen ist das Staatsministerium nicht gehalten, Notverordnungen des Art. 55 Pr. Verf. vor Erlaß dem Staatsrat zur Begutachtung vorzulegen. Denn die Notverordnungen sind, wenn sie auch als Rechtsverordnungen materiell dieselben Wirkungen wie Gesetze haben,

formell betrachtet echte Verordnungen. Sie sind weder ein „halbiertes Gesetz"[43] noch ein „resolutiv bedingtes Gesetz" oder ein „vorläufiges Gesetz". Die Notverordnungen sind lediglich nach Art. 40 Abs. 1 Pr. Verf. dem Staatsrat zur Kenntnisnahme mitzuteilen. Bei Abschuß des Vergleichs am 31. Oktober 1923 wurde aber von der Regierung mündlich versprochen,[44] daß Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. auf solche Notverordnungen Anwendung finden solle, die unmittelbar die Interessen des Staatsrates oder seiner Mitglieder berühren, z. B. hinsichtlich der Entschädigungsfrage nach Art. 41 Pr. Verf. Die ihm nach Art. 40 Abs. 2 Pr. Verf. obliegende Pflicht erfüllt das Staatsministerium dadurch, daß es die Gesetzesvorlage mit oder ohne Begründung und Materialien dem Staatrat überreicht und eine Frist zur gutachtlichen Aeußerung stellt. Eine Verpflichtung zur Begutachtung besteht für den Staatsrat nicht. Läßt er die ihm gestellte Frist verstreichen, ohne sich zu äußern, so kann das Staatsministerium seine Gesetzesvorlage mit einem entsprechenden Vermerk beim Landtag einbringen. Eine abweichende Aeußerung kann der Staatsrat nur schriftlich darlegen und kann sie unter Uebergehung des Staatsministeriums auch direkt dem Landtag nach Art. 40 Abs. 2 Satz 2 Pr. Verf. übermitteln,[45] wenn auch im allgemeinen ein direkter Verkehr zwischen Landtag und Staatsrat vermieden werden soll. Erteilt der Staatsrat der Gesetzesvorlage ein ablehnendes Votum, so kann das Staaatsministerium die ganze Gesetzesvorlage zurückziehen und braucht das Gutachten des Staatsrats nicht an den Landtag zu leiten. Aendert es dagegen die Vorlage nach dem Wunsche des Staatsrats ab, so besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht, das erledigte Gutachten der in diesem Sinne abgeänderten Gesetzesvorlage beizufügen. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß die Vorlage dem Staatsrat zur gutachtlichen Aeußerung vorgelegen hat. Allerdings wird das Staatsministerium aus politischen Gründen auf die Auffassung des Staatsrats verweisen. Nur wenn der Gesetzentwurf unverändert an den Landtag geleitet wird, besteht für das Staatsministerium die staatsrechtliche Pflicht, dem Landtag das nicht be-

---

[43]) Waldecker, Pr. Verf., S. 156.

[44]) derselbe, ebenda, S. 127.

[45]) So Waldecker, Pr. Verf. S. 126, Vogels ebenda, S. 103. A. M. Giese-Volkmann, S. 135/136.

rücksichtigte Gutachten des Staatsrats mit zu unterbreiten. Zu diesem abweichenden Gutachten kann das Staatsministerium noch besonders Stellung nehmen und diese Replik dem Landtag einreichen. Die Frage, ob das Staatsministerium ein Gesetz, welches im Landtag ordnungsmäßig zustande gekommen ist, ohne daß der Staatsrat gutachtlich gehört wurde, verkünden darf, ist zu verneinen. Denn wenn auch der Landtag allein den Gesetzesinhalt bestimmt und die Gesetzessanktion erteilt, so ist doch bei den Initiativanträgen der Regierung erforderlich, daß sie dem Staatsrat zur Begutachtung vorgelegen haben, ohne Rücksicht darauf, ob dieser ein Gutachten erteilt hat oder nicht. Das in der Verkündung liegende letzte Erfordernis der Allgemeinverbindlichkeit eines Gesetzes darf nicht erteilt werden, wenn eine Verfassungsvorschrift beim Zustandekommen des Gesetzes verletzt worden ist.

Nach Art. 40 Abs. 3 hat der Staatsrat die Berechtigung zur Einbringung von Gesetzesvorlagen. Da er seine Gesetzesvorlagen nicht unmittelbar, sondern nur durch das Staatsministerium an den Landtag gelangen lassen kann, ist das Staatsministerium, wenn auch nur formell, Träger dieser Gesetzesinitiative. Stimmt das Staatsministerium einer Gesetzesvorlage des Staatsrats zu, so entsteht genau dieselbe Rechtslage, wie wenn das Staatsministerium einen Gesetzentwurf ausgearbeitet hätte, der die Zustimmung des Staatsrats erlangt hat. Ist das Staatsministerium nicht in der Lage, dem Gesetzentwurf des Staatsrats seine Zustimmung zu geben, so muß es dennoch diesen Entwurf wie eine Regierungsvorlage im Landtag einbringen, kann aber seinen entgegengesetzten Standpunkt darlegen. Eine Frist zur Einbringung beim Landtag ist dem Staatsministerium nicht vorgeschrieben. Da der Entwurf des Staatsrats aber wichtige Gesetzesvorschläge enthalten kann, muß ihn das Staatsministerium unverzüglich an den Landtag leiten.

Art. 40 Abs. 4 Pr. Verf. bestimmt, daß vor Erlaß von Ausführungsvorschriften zu Reichs- und Staatsgesetzen sowie vor Erlaß allgemeiner organisatorischer Anordnungen des Staatsministeriums der Staatsrat oder dessen zuständiger Ausschuß zu hören ist. Unter Ausführungsbestimmungen sind Vollzugsanweisungen zu verstehen, die hauptsächlich Verwaltungsnormen für die Behörden, aber auch Rechtsnormen für die Allgemeinheit enthalten. Als Ausführungsvorschriften

kommen die nach Art. 51 Pr. Verf. zur Ausführung der Preußischen Gesetze zu erlassenden Verordnungen und Ausführungsvorschriften in Betracht, zu deren Erlaß das Staatsministerium durch Reichsgesetze ermächtigt ist. Ob die Ausführungsvorschriften unter den staatsrechtlichen Begriff der Verwaltungs- oder Rechtsverordnungen fallen, ist unerheblich. Gleichgültig ist es weiterhin, ob diese Ausführungsvorschriften vom Staatsministerium, von einzelnen Staatsministern oder von besonders dazu beauftragten Behörden erlassen werden. Ebensowenig kommt es darauf an, welchen Namen die Ausführungsvorschriften tragen (Verordnung, Bekanntmachung, Ausführungsbestimmung, Vollzugsanweisung). Dagegen fallen allgemeine oder besondere Dienstanweisungen an Behörden, Erlasse, die sich auf den internen Dienstbetrieb oder auf die Auslegung und das Verfahren bei der Handhabung der Gesetze durch die Verwaltung beziehen, nicht unter die Ausführungsvorschriften. Hinsichtlich des Begutachtungsrechts beim Erlaß von Rechtsverordnungen, waren zwischen dem Staatsministerium und dem Staatsrat Zweifel entstanden. Insbesondere hinsichtlich der nach Art. 55 Pr. Verf. zu erlassenden Notverordnungen verlangte der Staatsrat, daß ihm diese schon vor der Einbringung beim ständigen Ausschuß des Landtags, spätestens aber dann vorgelegt würden, wenn sie nach Zusammentritt des Landtags vor diesen zur ordentlichen Beschlußfassung gelangten. Der am 31. Oktober 1923 abgeschlossene Vergleich regelt diese Streitfrage wie folgt unter III:

1. „Das Staatsministerium hält die Frage, ob auch bei Auslegung des Art. 40 Abs. 4 der Preußischen Verfassung zwischen Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen im Sinne der bei Anwendung des Art. 51 festgehaltenen Uebung zu unterscheiden und nur bei Verwaltungsverordnungen der Staatsrat oder dessen zuständiger Ausschuß zu hören ist, dem Staatsrat gegenüber offen. Es wird auf alle Fälle, wo es sich um gemischte Rechts- und Verwaltungsverordnungen handelt oder wo nach dieser Richtung der Charakter der Verordnung zweifelhaft erscheint, zu Gunsten der Anhörung des Staatsrats entscheiden.
2. Der Staatsrat hält seinerseits die vorstehend formulierte Frage dem Staatsministerium gegenüber offen. Er erklärt sich aber bereit, für dring-

liche oder wichtige Ausführungsverordnungen, mögen sie als Verwaltungs- oder Rechtsverordnung aufzufassen sein, geschäftsordnungsmäßig ein abgekürztes Verfahren der Anordnung einzurichten, das den Staatsnotwendigkeiten Rechnung trägt."

Unter allgemeinen organisatorischen Anordnungen sind Vorschriften über Einrichtung, Zuständigkeit und Geschäftsgang des Staatsministeriums und anderer staatlicher und kommunaler Behörden sowie der Gerichte zu verstehen. Die Vorschriften sind nach objektiver Auffassung von allgemeiner Bedeutung, so daß besonders Instruktionen und Regulative für den Geschäftsgang und das Verfahren bei der Regierung, den Provinzialräten, Bezirksausschüssen, Kreisausschüssen und dergl. in Betracht kommen. Weiterhin kommen nur solche Anordnungen in Frage, welche vom Staatsministerium ausgehen, dagegen nicht die von einzelnen Ressortministern innerhalb ihres Geschäftsbereichs erlassenen organisatorischen Anordnungen.[46] Nach Art. 40 Abs. 4 Pr. Verf. ist der Staatsrat aber nur zu hören. Werden Ausführungsvorschriften oder organisatorische Anordnungen ohne den Staatsrat erlassen, so sind diese zwar verfassungswidrig zustande gekommen, müssen aber von den Behörden befolgt werden. Nach Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 24 Pr. Verf. kann der Staatsrat und jeder seiner Ausschüsse die Anwesenheit jedes Ministers verlangen. Die Minister unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. Dieser Verpflichtung der Minister steht das Recht gegenüber, daß sie oder ihre Beauftragten zu den Sitzungen des Staatsrats und seiner Ausschüsse Zutritt haben und jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort ergreifen können.

VIII. Die Stellung des Staatsministeriums zum Landtag.

1. Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit.

Die Stellung des Preußischen Staatsministeriums zum Landtag ist bedingt:

1. durch die parlamentarische,
2. durch die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit.

---

[46]) a. M. Huber, S. 78.

Wenn man von der Verantwortlichkeit der Minister spricht, ist von der Erwägung auszugehen, daß jeder Mensch für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen verantwortlich ist. Diese Verantwortlichkeit ist in ihrer Grundform eine unbestimmte, unbegrenzbare und in der Wesensart eines jeden Menschen verschieden begründet, wenn man unter der ursprünglichen Verantwortlichkeit die moralische oder sittliche versteht. Hier ist es dem einzelnen Menschen überlassen, inwieweit er seine Handlungsweise mit den bestehenden Sittengesetzen für vereinbar hält, und sich diesen unterwerfen will. Einen unmittelbaren gesetzlichen Zwang, dies zu tun, gibt es nicht. Deshalb hat auch die sittliche Verantwortlichkeit für das Rechtsleben keine entscheidende Bedeutung. Erst wenn für ein menschliches Tun oder Unterlassen eine Rechtsnorm aufgestellt ist, und die Handlungsweise des Menschen dagegen verstößt, kann er in einer bestimmten Weise zur Verantwortung gezogen werden. Diese Verantwortlichkeit wird die rechtliche genannt. Während die sittliche Verantwortlichkeit täglich vor dem Richtstuhl der öffentlichen Meinung geltend gemacht wird,[47] findet die rechtliche Verantwortlichkeit vor besonderen vom Staate eingerichteten Organen, den Zivil-, Straf- oder Disziplinargerichten statt. Die rechtliche Verantwortlichkeit liegt nach Passow, dann vor, „wenn die Rechtsordnung an ein bestimmtes Verhalten Rechtsfolgen knüpft, und wenn der einzelne dafür verantwortlich ist, daß er ein solches Verhalten meidet.[48] Die Voraussetzung dafür, daß nachteilige Rechtsfolgen eintreten ist die Verletzung eines Rechtssatzes. Die rechtliche Verantwortlichkeit kann zunächst eine zivilrechtliche sein. Von ihr wird man dann zu sprechen haben, wenn der Gesetzgeber Rechtsnormen festgesetzt hat, die in erster Linie den Interessen eines einzelnen dienen sollen, und deren Uebertretung den Handelnden verpflichtet, dem Verletzten den entstandenen Schaden zu ersetzen. Eine weitere rechtliche Verantwortlichkeit ist die strafrechtliche. Zum Schutze der Allgemeinheit verbietet der Gesetzgeber gewisse Handlungen und bedroht die Nichtbeachtung dieser Gesetzesvorschriften mit peinlicher Strafe. Der zivil- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit unterliegen alle Mitglie-

---

47) v. Schulze-Gaevernitz, S. 681.
48) Passow, S. 3.

der des Staates, also auch die Minister. Sie bedeutet für diese keine Besonderheit.

Wenn nun ein Staatsbürger zum Staate in ein besonderes Verhältnis tritt, indem er Beamter wird, so kommt zu der bereits bestehenden noch eine besondere Verantwortlichkeit, nämlich die disziplinarrechtliche. Dabei wird von der Erwägung ausgegangen, daß der Beamte öffentlich-rechtliche Aufgaben zu erfüllen hat und daß er für deren Ausübung in gesetzlicher und pflichtmäßiger Weise verantwortlich ist. Mißbraucht er die ihm anvertraute Gewalt, so muß ihm sein Amt entzogen werden. Dies kann durch strafgerichtliches Urteil geschehen, wenn der Amtsmißbrauch zugleich die Verletzung einer Strafrechtsnorm ist. Wird aber durch Ueberschreitung der Amtsbefugnisse ein Strafgesetz nicht verletzt, so kann durch ein besonderes Verfahren, das von der vorgesetzten Behörde eröffnet wird, auf Amtsverlust erkannt werden. Darin besteht die Hauptbedeutung der disziplinären Verantwortlichkeit. Diese kommt für die Minister in Preußen nicht in Betracht, da sie keinen Vorgesetzten haben und somit schon die formellen Voraussetzungen für die Eröffnung des Disziplinarverfahrens fehlen.

Wenn man von der Verantwortlichkeit der Minister spricht, so ist damit entweder die parlamentarische oder die staatsrechtliche gemeint. Die erstere konnte Passow[49] nach damaligen Rechtsbegriffen (1904) grundsätzlich als eine moralische bezeichnen, da der Minister, der nicht nur als Privatmann, sondern auch als oberster Beamter des Staates für sein Tun und Lassen verantwortlich ist, sich gefallen lassen muß, daß seine Handlungen einer kritischen Beurteilung unterzogen werden. Wird das amtliche Wirken des Ministers einer öffentlichen Kritik unterworfen, so wird seine moralische Verantwortlichkeit zu einer politischen. Wird die Kritik aber von der Volksvertretung ausgeübt, so ist die moralisch-politische Verantwortlichkeit eine parlamentarische. Pistorius[50] versteht unter Verantwortlichkeit schlechthin die Pflicht, für ein bestimmtes Verhalten Rede und Antwort zu stehen und die aus dem Tatbestand resultierenden Folgen zu tragen. Sind das Rechtsfolgen, so spricht er von rechtlicher Verantwortlichkeit, in den übrigen Fällen von sittlicher. Aus der sittlichen Verantwortlichkeit

---

49) S. 1—3.
50) S. 1—3.

schließt Pistorius auf die politische und aus der politischen auf die parlamentarische und vertritt in seiner Begründung dieselbe Ansicht wie Passow. Lucz[51] spricht von politischer Verantwortlichkeit, wenn die Minister die Pflicht haben, die Utilität ihrer Regierungsmaßregeln vor dem Parlament zu vertreten und ihrer Anschauungen mit denen des Parlaments in Einklang zu bringen. v. Fritsch[52] will bei der Einteilung von dem Forum ausgehen, vor dem der Minister Rechenschaft schuldig ist. (Ordentliches Gericht, Volksvertretung, Staatsgerichtshof). Meyer-Anschütz[53] sieht das Wesen der parlamentarischen (politischen) Verantwortlichkeit in der Pflicht des Ministers, die politische Zweckmäßigkeit seiner Maßregeln dem Parlament gegenüber zu vertreten. Er macht keinen Unterschied zwischen politischer und parlamentarischer Verantwortlichkeit. Er mißt der parlamentarischen Verantwortlichkeit zwar eine sehr hohe politische Bedeutung bei (so auch Lucz S. 15), läßt sie aber nicht als Gegenstand staatsrechtlicher Betrachtung gelten und meint, „sie erscheine als eine Sache politischer und parlamentarischer Praxis." Wenn auch Meyer-Anschütz die politische Verantwortlichkeit im Gegensatz zur rechtlichen als eine nur tatsächliche bezeichnet, so gibt er doch zu, daß der Inhalt der politischen Verantwortlichkeit, nämlich die Pflicht, die Zweckmäßigkeit der Maßregeln vor dem Parlament zu vertreten, auf Rechtssätzen beruhe. Deshalb stelle sie eine Rechtspflicht dar, die in den meisten Staaten durch das Rechtsmittel der Ministeranklage erfüllt und gesichert werde. Insoweit gibt er zu, daß die politische Verantwortlichkeit keine bloß moralische oder tatsächliche sei. Lucz[54] bezeichnet die politische Verantwortlichkeit deshalb nur als eine moralische, weil sie keine Rechtsfolgen habe. Dagegen wendet sich Hatschek, indem er ausführt:[55] „Die im Parlament ihren Abschluß findende parlamentarische Ministerverantwortlichkeit hat jedenfalls Zweckmäßigkeitsfragen der Verwaltung in der Hauptsache nachzuprüfen. Auch sie verliert deshalb nicht ihren juristischen Charakter und wird deshalb noch lange nicht zu einer bloß „politischen Maßregel"

[51]) S. 15.
[52]) S. 148.
[53]) S. 799.
[54]) S. 15.
[55]) Institutionen II, S. 465/466.

oder verdient noch lange nicht die Bezeichnung einer bloß moralischen Verantwortlichkeit. Nur die Mittel zur Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit sind andere, als die zur Geltendmachung der gerichtlichen. Auf alle Fälle ist auch die parlamentarische Verantwortlichkeit immer eine juristische, d. h. durch rechtlich bedeutsame Mittel geltend gemachte Verantwortlichkeit." Die parlamentarische Verantwortlichkeit findet vor der Volksvertretung, also in Preußen vor dem Landtag, ihren Abschluß. Zu ihrer Geltendmachung dienen:

1. die Ablehnung einer Gesetzesvorlage,
2. Etatsbemängelung und Streichung einzelner Etatsposten,
3. Kleine und Große Anfragen,
4. Eingaben (Petitionen) und Auskünfte des Staatsministeriums über die Ausführung der Beschlüsse des Landtags,
5. Untersuchungsausschüsse.

Macht der Landtag von diesen Mitteln Gebrauch, so ist dadurch weder das Staatsministerium noch ein einzelner Staatsminister unmittelbar in seinem Amte gefährdet. Denn durch diese Mittel werden die Minister noch nicht notwendig zum Rücktritt gezwungen, wenn es auch häufig vorkommt, daß sie aus dem Verhalten des Landtags die Konsequenzen ziehen und aus eigenem Entschluß zurücktreten. Bleiben sie aber im Amt, so wird die Geltendmachung dieser parlamentarischen Mittel für sie eine Warnung sein, in Zukunft mehr Rücksicht auf die Wünsche der Landtagsmehrheit zu nehmen. Das schärfste und das Staatsministerium unmittelbar in seinem Bestande gefährdende Mittel der parlamentarischen Verantwortlichkeit ist das Mißtrauensvotum. Die näheren Voraussetzungen für seine Erteilung sind in Art. 57 Pr. Verf. festgelegt. Wenn der Landtag von seinem Recht, die Staatsminister einzeln oder in ihrer Gesamtheit als Staatsministerium wegen der Zweckmäßigkeit ihrer Maßregeln zur Verantwortung zu ziehen, Gebrauch macht, so spielen dabei Rechtsfragen keine Rolle, sondern es kommen allein Zweckmäßigkeitsfragen der Verwaltung in Betracht. Die absolute und die ständische Monarchie kannten die Einrichtung der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit nicht, da es in diesen Staatsformen überhaupt keine Volksvertretung im heutigen Sinne gab. In der konstitutionellen Monarchie, die eine aus besonderen

Wahlen hervorgegangene Volksvertretung aufweist, hat die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister ihre volle Entwickelung nicht nehmen können, da der Monarch als Träger der Staatsgewalt über das Schicksal der Regierung bestimmte, und die Volksvertretung keine Möglichkeit hatte, die Regierung durch ein Mißtrauensvotum zu stürzen. Ausschlaggebend war nicht das Vertrauen des Parlaments, sondern das des Monarchen zur Regierung. (Art. 45 S. 2 der Preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 besagte: „Der König ernennt und entläßt die Minister"). Erst in der parlamentarischen Monarchie, wie z. B. in England, und ganz besonders aber in der Republik, in der, wie auch in Preußen, die Volksvertretung das alles überragende Organ ist, weil das Volk Träger der Staatsgewalt ist und in dieser Eigenschaft durch das Parlament repräsentiert wird, zeigt sich die letzte Folgerung der parlamentarischen Verantwortlichkeit, indem die Minister jederzeit damit rechnen müssen, die Zweckmäßigkeit ihrer Maßregeln mit ihrem Rücktritt zu büßen. Die Volksvertretung hat in der Möglichkeit, der Regierung das Mißtrauen auszusprechen und sie dadurch zum Rücktritt zu zwingen eine Waffe in der Hand, mit der sie jede Regierung nach freiem Ermessen beseitigen kann. Auf Rechtsgründe kommt es dabei nicht an, sondern es ist lediglich der sittlichen Verantwortlichkeit eines jeden Abgeordneten überlassen, inwieweit er seine Mitwirkung zur Beseitigung der Regierung noch mit dem Staatsinteresse für vereinbar hält. Um aber nach Möglichkeit im Staatsinteresse eine sinnlose Ministerstürzerei zu verhindern, haben die republikanischen Verfassungen gewöhnlich besondere formelle Vorschriften, die bei der Erteilung eines Mißtrauensvotums zu beachten sind. Dadurch sollen besonders Zufallsmehrheiten verhindert werden. Außerdem gilt meistens das sog. französische System, d. h. zur Erzwingung des Rücktritts der Regierung ist erforderlich, daß ihr der Landtag ausdrücklich sein Mißtrauen ausdrückt. Deshalb ist die Ablehnung eines von der Regierung beantragten Vertrauensvotums noch kein Mißtrauensvotum, so daß auch kein Rücktritt notwendig ist, denn im Staatsinteresse soll nur ein ausdrückliches Mißtrauensvotum den Rücktritt des Ministeriums zur Folge haben. Anderer Ansicht ist Arndt,[56] indem er

[56]) Pr. Verf. S. 103.

ausführt: „Die Ablehnung des vom Staatsministerium oder einem Minister beantragten Vertrauensvotums steht rechtlich im Sinne des Art. 57 einem Mißtrauensvotum gleich." Es genügt auch nicht, daß der Landtag nach dem sog. englischen System lediglich durch konkludente Handlungen, etwa durch Streichung von Etatsposten, sein Mißtrauen erklärt und dadurch den Rücktritt erzwingt.

2. Die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit.

Die allgemeine zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit, und als besondere Verantwortlichkeit lediglich die parlamentarische, reichen für die Minister als die Spitzen eines Verwaltungszweiges nicht aus. Denn es kann der Fall eintreten, daß sie in ihrer Stellung, die ihnen eine große Macht gewährt, Verfassungsbestimmungen verletzen, ohne dadurch gegen eine Gesetzesnorm, besonders des Strafrechts, zu verstoßen. Deshalb unterliegen sie einer besonderen Verantwortlichkeit, die den genannten Fällen Rechnung trägt. Diese Verantwortlichkeit wird als die staatsrechtliche bezeichnet. Grundsätzlich spricht man von ihr dann, wenn eine Verfassungsbestimmung durch die Minister verletzt ist. Lucz[57] bezeichnet die staatsrechtliche Verantwortlichkeit als diejenige, welche die im Staatsrecht begründete Pflicht der Minister begreift, die Legalität ihrer Regierungsverhandlungen vor dem Parlament zu vertreten und welche durch Rechtsmittel der Volksvertretung vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden. Pistorius[58] faßt den Begriff nicht soweit und läßt die staatsrechtliche Verantwortlichkeit nur bei Verfassungsverletzungen gelten. Die Gegenstände der Ministerverantwortlichkeit sind aber in den verschiedenen Verfassungen keineswegs auf Verfassungsverletzungen beschränkt, sondern auch auf Gesetzesverletzungen überhaupt ausgedehnt und sogar für den Fall begründet, daß die Minister das Staatswohl gefährden, wie es z. B. das badische Gesetz vom 20. Februar 1868 im § 67a bestimmt.[59] Die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit ist mit der konstitutionellen Monarchie auf das engste verknüpft. In ihr hat sie erst die eigentliche Ausbildung und Bedeutung gewonnen. In der absolu-

---

57) S. 15/16.
58) S. 166.

ten Monarchie gab es neben der wenig hervortretenden politischen Verantwortlichkeit und der zivil- und strafrechtlichen, noch eine disziplinäre Verantwortlichkeit, der alle Beamten, nicht nur die Minister, dem Monarchen gegenüber als dem Dienstherrn unterworfen waren. Von einer staatsrechtlichen Verantwortung der Minister konnte keine Rede sein, da der Herrscher allein das Recht hatte, von den Ministern für ihre Maßregeln Rechenschaft zu fordern. Der staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit ist aber gerade eigentümlich, daß die Volksvertretung, nicht der Monarch, die Minister anklagt. Wäre dem nicht so, so würde der Ministeranklage jegliche tatsächliche Bedeutung gefehlt haben, da der Monarch, für dessen Regierungshandlung die Minister haften, wohl in den seltensten Fällen zu einer Anklage geschritten wäre. In der ständischen Monarchie hatten vielfach die Stände das Recht, sich über die Minister beim Monarchen zu beschweren; dieser war aber nicht verpflichtet, daraus die Folgen und die Minister zur Verantwortung zu ziehen.[60] Diese Einrichtungen der absoluten und ständischen Monarchie stehen aber mit der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie in keinem Zusammenhang, sondern die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit der konstitutionellen Monarchie hat ihr Vorbild besonders in England. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist die Folge der in der konstitutionellen Monarchie bestehenden Unverletzlichkeit des Monarchen. Diese findet im englischen Staatsrecht in dem Satze „The king cannot do wrong" ihren Ausdruck, der auch in Deutschland Eingang gefunden hat. Dieser Satz besagt nicht, daß der König überhaupt nicht Unrecht tun könne, denn das würde mit der Natur des Menschen nicht vereinbar sein, sondern er besagt nur, daß der König im Interesse des Staates von Verfolgungen und Anklagen wegen seiner Regierungshandlungen befreit sein müsse. Würde das nicht der Fall sein, so müßte die Möglichkeit bestehen, den König, dessen Amt erblich und lebenslänglich ist, durch einen Gerichtshof seines Amtes für verlustig zu erklären. Das ist aber mit dem Wesen der konstitutionellen Monarchie nicht vereinbar. Da die konstitutionelle Monarchie ein Rechtsstaat ist und deshalb trotz der Unverantwortlichkeit des Monarchen eine Gewähr dafür be-

---

59) Passow, S. 20.
60) Passow, S. 6.

stehen muß, „daß die Regierung nach Recht und Gesetz ausgeübt wird, so ist der verantwortliche Minister das notwendige Organ, dessen sich der Monarch für seine Entschließungen zu bedienen hat".[61] Eine Regierungshandlung des Monarchen ist nur dann rechtswirksam, wenn der Minister durch Gegenzeichnung die Verantwortung dafür übernommen hat. Außer der Verantwortlichkeit für die Regierungshandlung des Monarchen trägt der Minister auch noch die Verantwortlichkeit als oberste Spitze seines Verwaltungszweiges, ohne einen Vorgesetzten zu haben. Während also die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit eine Folge der konstitutionellen Monarchie ist, und in ihr auch von größter Bedeutung ist, fragt es sich, wie die Rechtslage in der Republik ist. Hier ist zwischen dem Reich mit dem Präsidenten an der Spitze und Preußen, das keinen Staatspräsidenten hat, zu unterscheiden. Im Reich bedürfen nach Art. 50 R. Verf. alle Verordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers, die durch die Gegenzeichnung die Verantwortung übernehmen. Dieser Artikel ist, wie Anschütz[62] sagt, „die republikanische Umformung des Artikels 17 der Reichsverfassung vom 16. April 1871, welcher die Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen und Verfügungen durch den Reichskanzler regelte." Was nun die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers oder der Reichsminister nach Art. 50 Reichsverfassung anlangt, so stellt sich Anschütz[62] auf den Standpunkt, „daß der sie tragende Minister so angesehen wird, als hätte er, und nicht der Reichspräsident, die betreffende Anordnung erlassen. Soweit durch Gegenzeichnung oder sonstig bekundete Billigung die Verantwortlichkeit auf den oder die Minister übergeht, wird der Reichspräsident von rechtlicher oder politischer Verantwortlichkeit entlastet. (Vorbehaltlich jedoch des Rechtes des Reichstags, ihm gemäß Artikel 59 Reichsverfassung zur Verantwortung zu ziehen.)" Demnach hat im Reich auch nach Einführung der republikanischen Staatsform die staatsrechtliche Verantwortung der Minister, wie ehedem im konstitutionellen Kaiserreich, eine große Bedeutung, allerdings mit der Einschränkung, daß auch das Staatshaupt nach Art. 59 Reichsverfassung wegen

---

[61]) Pistorius, S. 164.
[62]) Reichsverfassung S. 183.

schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze vor den Staatsgerichtshof angeklagt werden kann. Anders liegen die Dinge in Preußen, wo sich das Fehlen des Staatspräsidenten auch hinsichtlich der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister zeigt, und wo die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit gegenüber der parlamentarischen zurücktritt. Das ergibt sich von selbst in dem Augenblick, in welchem die Volksvertretung das Recht hat, die Minister durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen, so daß die Beseitigung von ihrem Amt durch einen Spruch des Staatsgerichtshofs gewöhnlich nicht mehr nötig ist. In Preußen brauchen die Minister durch Gegenzeichnung auch keine Verantwortung für fremde Regierungshandlungen zu übernehmen, sondern sie tragen nur, wie in der konstitutionellen Monarchie, die Verantwortung, die ihnen als oberste Spitze des ihnen anvertrauten Verwaltungszweiges obliegt. Deshalb und wegen der Wirkung der parlamentarischen Verantwortlichkeit hat die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit im republikanischen Preußen bei weitem nicht dieselbe Bedeutung, wie zu der Zeit, als Preußen noch konstitutionelle Monarchie war.

Die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit wird in Preußen nach Art. 58 Abs. 1 Pr. Verf. durch den Landtag in Form einer Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht. Es fragt sich zunächst, welches rechtliche Wesen diese Ministeranklage hat, insbesondere, ob sie als strafrechtliches oder disziplinäres Verfahren anzusehen ist. Um zu dieser Frage Stellung nehmen zu können, ist es erforderlich, die Einrichtung der Länder kurz zu streifen, die als Vorbild für das Deutsche Staatsrecht gedient haben. Es ist dies die Ministeranklage in England und in den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika. In England wird die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit durch ein impeachement (Anklage) geltend gemacht. Das Unterhaus erhebt die Anklage vor dem Oberhaus, das als Staatsgerichtshof dient. Die Minister sind nicht nur für die Legalität, sondern auch für das honesty, justice and utility ihrer Maßregeln verantwortlich. Der rein strafrechtliche Charakter des impeachement zeigt sich vor allem in der Strafe, denn die Minister können neben Amtsentsetzung auch gewöhnliche Kriminalstrafen erhalten, ja sogar zum Tode verurteilt werden, was im

17. Jahrhundert öfters vorkam.[63] Den entgegengesetzten Weg haben die Nordamerikaner eingeschlagen. Bei ihnen hat das impeachement nicht den Charakter einer peinlichen Anklage, sondern den eines geordneten rechtlichen Verfahrens, das einer administrativen oder disziplinären Maßregel gleicht.[64] Denn auf die Anklage des Repräsentantenhauses kann der Senat nur auf Amtsentsetzung und auf Unfähigkeitserklärung, jemals wieder ein besoldetes oder Ehrenamt zu bekleiden, erkennen. Das Deutsche Staatsrecht hat sich weder der englischen noch der nordamerikanischen Ansicht vorbehaltlos angeschlossen, so daß die Deutsche Ministeranklage auch keine klare Ausbildung erfahren hat. So kommen als Gegenstand der Ministeranklage nicht nur Rechtsverletzungen, sondern auch einzelne bestimmte Verbrechen vor. Nach Art. 61 der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 sollten die Minister nicht nur wegen Verfassungsverletzung, sondern auch wegen Bestechung und Verrats angeklagt werden können. Das Großherzogtum Baden ging sogar soweit, die Minister nach § 67a des Gesetzes vom 20. Februar 1868 auch bei schwerer Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates verantwortlich zu machen. Zu der rechtlichen Natur der deutschen Ministeranklage äußert sich Meyer-Anschütz[65] wie folgt: „In Bezug auf den Inhalt der verfolgbaren Handlungen hat daher die deutsche Ministeranklage einen vorwiegend strafrechtlichen Charakter und erinnert an das englische impeachement. Dagegen nähert sie sich in Bezug auf den Inhalt des Urteils dem amerikanischen System." Aus der Verschiedenheit zwischen dem Inhalt der verfolgbaren Handlungen und dem des Urteils folgt auch, daß in der Literatur die Ansichten darüber geteilt sind, ob die deutsche Ministeranklage strafrechtlicher oder disziplinärer Art ist. Den strafrechtlichen Charakter der deutschen Ministeranklage vertreten besonders Mohl, Pistorius, Bischof, Hauke, und Zachariä. Mohl[66] schreibt z. B. „Somit ist es denn als entschieden zu betrachten, daß die zum Schutze der Staatsverfassung zu bildende richterliche Gewalt eine Strafgerichtsbarkeit, und nur eine

---

63) Näheres siehe Mohl, S. 597 f., insbesondere S. 641, 653.

64) vergl. v. Schulze-Gaevernitz, Bd. II, S. 676/677

65) S. 801/2.

66) S. 36.

solche, sein muß." Pistorius[67] sieht den strafrechtlichen Charakter darin, daß „durch die Verurteilung dem Minister ein Uebel zugefügt wird", aber die verhängte Strafe ist nach ihm keine Kriminalstrafe, sondern eine strafrechtliche. Bischof[68] meint, daß im Falle der juristischen Verantwortlichkeit — als Gegensatz zur politischen — die Entscheidungsgründe dem strengen Rechte angehören. Gegen die strafrechtliche Natur der Ministerverantwortlichkeit muß besonders geltend gemacht werden, daß die zu verhängenden Strafen nicht als Kriminalstrafen angesehen werden können und außerdem müßte dann die Aburteilung gemäß dem Gerichtsverfassungsgesetz und der Strafprozeßordnung vor den ordentlichen Gerichten stattfinden, was aber nicht der Fall ist, da ein besonderer Staatsgerichtshof besteht, der kein Strafgericht ist. Eine andere Ansicht geht dahin, die Ministeranklage müsse als ein Analogon der Beamtendisziplin angesehen werden.[69] Samuely, H. von Schulze, Otto Mayer sind der Ansicht, daß die Ministeranklage den Charakter eines Disziplinarverfahrens habe. Otto Mayer[70] sieht die Strafe als eine solche nach dem Typus der „epurativen Disziplin", als eine Disziplinarstrafe an. Gegen die Auffassung, die Ministeranklage sei ein Disziplinarverfahren, ist geltend zu machen, daß ein solches nur von der vorgesetzten Behörde gegen den Beamten eröffnet werden kann. Der Landtag ist aber nicht der Vorgesetzte der Minister. Außerdem ist der Kreis der Handlungen, welche zu einer Ministeranklage führen können, viel enger als derjenige, welcher zu einem Disziplinarverfahren führt, denn ein Minister[71] kann z. B. nicht wegen unordentlicher Amtsführung oder wegen unwürdigen Amtsverhaltens diszipliniert werden. Meyer-Anschütz[72] bezeichnet die Ministeranklage als „eine außerordentliche Maßregel, welche die Aufgabe habe, die Minister wegen vorsätzlicher widerrechtlicher Einbrüche in den objektiven Rechtszustand[73] zur

[67]) S. 179.
[68]) S. 15.
[69]) **Brie**, S. 886.
[70]) S. 424.
[71]) vergl. Passow, S. 17, Meyer-Anschütz, S. 803.
[72]) S. 803.
[73]) Gegen diese Ausdrucksweise Binding, S. 384 Anm. 72, da er sich „bei dem Ausdruck nichts Präzises denken kann".

Verantwortung zu ziehen. Sie tritt ein bei Verfassungs- und Gesetzesverletzungen, welche die Minister in Ausübung von Verwaltungsbefugnissen oder der Verordnungsgewalt begehen. Sie hat den Charakter eines Strafverfahrens, aber nicht den eines ordentlichen Strafverfahrens zur Verfolgung gemeiner Verbrechen, sondern den eines besonderen, außerordentlichen, staatsrechtlichen Strafverfahrens, das der Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes zu dienen bestimmt ist." Zusammengefaßt ist zu sagen, daß die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit weder dem Straf- noch dem Disziplinarrecht angehört, sondern daß sie eine Einrichtung des Staatsrechts ist.[74]

Bei der Bildung eines Staatsgerichtshofes muß mit Rücksicht auf das rechtliche Wesen der vor ihm zur Verhandlung kommenden Ministeranklage die Auswahl der Richter nach anderen Gesichtspunkten erfolgen, als bei den ordentlichen Gerichten. Es muß darauf Bedacht genommen werden, daß „nicht nur die juristische Ausbildung, sondern auch die Erfahrung der Richter in staatlichen Dingen in Betracht kommt. Sie haben nicht nur Verfassungsartikel und Gesetzesparagraphen auszulegen, sondern auch die Handlungen der Staatsmänner im staatsmännischen Geiste zu beurteilen."[75] So besteht auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich nach den §§ 3 und 4 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 (R. G. Bl. 905) sowohl aus Richtern als auch aus Beisitzern, die vom Reichstag und Reichsrat gewählt werden und deshalb gewöhnlich Politiker sein werden. In gleicher Weise wird auch der Landtag zu verfahren haben, wenn er durch das im Art. 58 Abs. 2 Pr. Verf. verheißene Gesetz einen Preußischen Staatsgerichtshof einsetzt. Der Staatsgerichtshof ist kein Strafgericht, denn das würde dem Art. 116 R. Verf. zuwiderlaufen. Er ist aber auch kein Ausnahmegericht, da diese nach Art. 105 R. Verf. unstatthaft sind. Man wird ihn vielmehr als „ein Verfassungsgericht, vor dem staatsrechtliche Fragen mit richterlicher Unparteilichkeit entschieden werden", betrachten müssen[76]

Es fragt sich weiter, welche Strafen der Staatsgerichtshof verhängen darf. Nach § 12 des Reichsgesetzes

---

[74]) So auch Arndt, R. Verf. S. 90. Giese, ebenda, S. 186, Giese-Volkmann, Pr. Verf. S. 90, Vogels, ebenda S. 144/145.

[75]) v. Schulze-Gaevernitz, S. 688.

vom 9. Juli 1921 hat der Staatsgerichtshof des Reiches in seinem Urteil auszusprechen, ob der Angeklagte schuldig ist, eine bestimmte Vorschrift der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes verletzt zu haben, oder ob er von der Anklage freizusprechen ist. Der Staatsgerichtshof kann aber auch den Schuldigen seines Amtes für verlustig erklären, wenn er sich noch im Amt befindet. Darauf ist der Staatsgerichtshof aber nicht beschränkt. Giese[77] läßt neben Amtsverlust auch Aberkennung der Ruhegehaltsbezüge zu,[78] während von Giese-Volkmann[79] noch Aemterunfähigkeit und Mißbilligung der Handlung genannt wird. Vogels äußert sich wie folgt:[80] „Auf die in den Disziplinargesetzen bestimmten Strafmittel ist der Gesetzgeber nicht beschränkt, neben Amtsverlust, Mißbilligung der Amtsführung kann er z. B. auch Landesverweisung vorsehen. Strafen hingegen, die nach dem bisherigen Rechte als ausschließlich kriminelle anerkannt sind (Todesstrafe, Zuchthaus- und Gefängnisstrafe, sowie Nebenstrafen) können nicht zugelassen werden."

In Preußen ist die Ministeranklage im Art. 58 der Verfassungsurkunde festgelegt. Die Minister werden vor dem Staatsgerichtshof angeklagt, daß sie schuldhaft die Verfassung oder die Gesetze verletzt haben. Voraussetzung für eine Anklage ist also, daß sowohl der objektive Tatbestand (Verfassungs- und Gesetzesverletzung) als auch der subjektive (Verschulden) erfüllt ist. Praktisch ist aber eine Anklage der Minister durch den Landtag in Preußen noch nicht möglich, da das im Art. 58 Abs. 2 Pr. Verf. verheißene Gesetz, welches die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes, das Verfahren vor ihm und die ihm zustehenden Entscheidungen regeln soll, noch nicht ergangen ist. Auch ein nach der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 eingerichteter Staatsgerichtshof besteht nicht, denn wenn auch im Art. 61 Abs. 1 dieser Verfassung die Möglichkeit der Ministeranklage gegeben war, so ist das im Abs.

---

76) So Giese-Volkmann, Pr. Verf. S. 185, Vogels ebenda, S. 145.

77) R. Verf. S. 186.

78) vergl. § 2 des Gesetzes über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten vom 31. Dezember 1922. (R. G. Bl. 1923 S. 53).

79) S. 146.

80) Pr. Verf. S. 146.

2 daselbst verheißene Gesetz, das die näheren Bestimmungen enthalten sollte, nie ergangen. Der Preußischen Verfassungsurkunde fehlt auch eine Uebergangsbestimmung, ähnlich der des Art. 172 Reichsverfassung, welche bis zum Erlaß des im Art. 58 Abs. 2 Pr. Verf. verheißenen Gesetzes ein anderes Gericht mit den Befugnissen des Staatsgerichtshofes betraut. Aber auch von den Bestimmungen des § 15 des Reichsgesetzes über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 hat Preußen bis jetzt keinen Gebrauch gemacht. Dieser § 15 gibt den Ländern die Befugnis, für ihre Ministeranklagen den nach den §§ 3 und 4 zusammengesetzten Reichsstaatsgerichtshof durch Landesgesetz für zuständig zu erklären. Deshalb ist der Art. 58 Pr. Verf. und die durch ihn zum Ausdruck gebrachte Ministeranklage vorläufig eine lex imperfecta.[81]

3. Das Staatsministerium ist kein bloßer Ausschuß des Landtags ohne eigene Selbständigkeit.

Da in Art. 57 Pr. Verf. die parlamentarische Regierungsweise zum Ausdruck kommt und ihre Hauptbedeutung darin findet, daß die einzelnen Staatsminister und, im Gegensatz zur Reichsverfassung Art. 54, auch das Staatsministerium zur Amtsführung des Vertrauens des Landtags bedürfen und somit von diesen abhängig sind, fragt es sich, wie weit diese Abhängigkeit reicht. Es ist daher zu prüfen, ob das Staatsministerium lediglich ein Ausschuß des Landtags ist, der in allen Einzelheiten nach dessen Weisungen handeln muß, oder ob es in seiner Tätigkeit eine gewisse Selbständigkeit besitzt. Stier-Somlo[82] bezeichnet es als „eine Körperschaft, die als Ausschuß und Vertrauensgruppe der Mehrheit der Volksvertretung die Politik bestimmt und in einer dem Parlament verantwortlichen Weise handhabt." Damit kommt aber nicht zum Ausdruck, ob dem Staatsministerium eine selbständige Stellung zuzubilligen ist. Im Abschnitt III des Entwurfs der sächsischen Verfassung, — die im Prinzip dieselben Grundgedanken wie die Preußische Verfassung enthält,[83] — be-

---

81) Giese-Volkmann, S. 147.

82) Minister, Ministerverantwortlichkeit, S. 74.

83) Eine Uebereinstimmung der beiden Landesverfassungen ergibt sich beispielsweise aus Art. 5 Sächs. Verf. und Art. 29 Pr. Verf. Nach Art. 5 Sächs. Verf.

treffend die Regierung, finden sich folgende Sätze:[84] „Wenn auch die Regierung das Vertrauen der Volksvertretung besitzen muß, so darf sie doch nicht zu einer bloßen Vollstreckerin fremden Willens herabgedrückt werden. Sie muß von dem Gefühl eigener Verantwortlichkeit getragen sein, denn auch sie übt, wie der Landtag, die ihr anvertraute Staatsgewalt namens des Volkes aus. Jede Regierung bedarf bestimmter Vollmachten, um ihre Aufgabe zu erfüllen, den Staatsnotwendigkeiten gerecht werden zu können. Die Verfassung kann ihr diese Vollmachten ohne Verkümmerung demokratischer Grundsätze geben, da der Landtag sofort jede Regierung beseitigen kann, die nach seiner Auffassung die Vollmachten mißbraucht.“ Eine Selbständigkeit nach ihrem freien Ermessen muß der Regierung auf dem Gebiete der Verwaltung zugestanden werden. Wenn auch Art. 29 Abs. 1 Pr. Verf. bestimmt, daß der Landtag Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten aufstellt, so ist darin noch kein unmittelbarer Eingriff in die Verwaltung zu erblicken, denn dadurch ist der Landtag noch nicht, wie früher der Monarch, an der laufenden Verwaltung beteiligt. Die Stellung des Landtags ist hier vielmehr eine ähnliche, wie die des Ministerpräsidenten hinsichtlich der Richtlinien der Politik.[85] Es würde bald zu unhaltbaren Zuständen führen und nicht im Einklang mit den Staatsinteressen stehen, wenn der Landtag, der in seiner Beschlußfassung gegenüber den vielgestalteten Anforderungen, die an die Verwaltung gestellt werden, viel zu schwerfällig und langsam ist, der Regierung jedesmal vorschreiben wollte, wie ein besonderer einzelner Verwaltungsakt gehandhabt werden soll. Mit Recht hat ein sächsischer Abgeordneter in der Verhandlung der Volkskammer vom 26. Oktober 1920 erklärt:[86] „Wenn das Parlament auch die Exekutive beherrscht, so wird der Effekt erzielt, daß es keine starke Regierung mehr gibt. Das ist der größte Fehler für ein Staatswesen,

---

überwacht der Landtag die Politik und Verwaltung des Staates, während im Art. 29 Pr. Verf. gesagt ist, daß der Landtag Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten aufstellt und ihre Ausführung überwacht.

[84]) Schanze, S. 259.

[85]) Vogels, Pr. Verf. S. 78.

[86]) Schanze, S. 261.

daß man es einer starken Regierung beraubt.“ Wenn der Landtag mit einer Regierungshandlung nicht zufrieden ist, so steht es ihm frei, die Staatsregierung oder einen einzelnen Staatsminister durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zu zwingen, oder, wenn die Voraussetzungen gegeben sind, Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu erheben. Aber er kann der Regierung keine Befehle erteilen, die zu befolgen diese rechtlich verpflichtet ist. Er ist eben nicht der Vorgesetzte der Regierung. Schanze[87]) führt dazu aus: „Die Annahme einer Verfassungsrechtlichen Unterordnung der Regierung unter dem Landtag ist und bleibt ein schwerer Irrtum, gegen den mit aller Entschiedenheit Einsprache erhoben werden muß, damit er nicht festwurzelt und zu einer Staatspraxis führt, die im schroffen Widerspruch mit der Rechtsordnung steht, und auch politisch zu schweren Bedenken Anlaß gibt“. Die Regierung würde allerdings dann nur Vollstreckerin der Befehle des Landtags sein, wenn die Verwaltung in dem bloßen Vollzug der Gesetze bestände, aber die Lehre von Montesquieu kann heute nicht mehr als zutreffend bezeichnet werden,[88] denn wenn z. B. der Staat Verträge abschließt, so sind das Verwaltungshandlungen, durch welche die Regierung ihren eigenen Willen, nicht den des Landtags vollzieht.[89] Demnach ist also die Regierung keineswegs ein nur willenloser Ausschuß des Landtags, sondern sie besitzt auch eine eigene weitgehende Selbständigkeit, aber sie befindet sich wegen der Gefahr eines Mißtrauensvotums in ständiger Abhängigkeit vom Landtag.

IX. Der Rücktritt des Staatsministeriums.

Der Rücktritt ist neben dem Amtsverlust durch strafgerichtliches Urteil und neben der Amtsenthebung durch Urteil des Staatsgerichtshofes einer der Gründe, aus denen das Amt eines Preußischen Staatsministers endigt. Hinsichtlich des Rücktritts muß unterschieden werden zwischen dem Rücktritt:

1. den der Landtag durch sein Mißtrauensvotum erzwingt und

---

87) S. 263.
88) Hatschek, Institutionen, S. 469.
89) Schanze, S. 263.

2. den die Minister aus freiem Entschluß erklären. Die Bezeichnung freiwilliger oder unfreiwilliger Rücktritt[90] wird für das Staatsrecht nach Möglichkeit deshalb zu vermeiden sein, weil sie vornehmlich strafrechtlichen Charakter trägt. Es fragt sich, ob die Minister von ihrem Amte zurücktreten können, ohne Gründe dafür zu haben. Die Preußische Verfassung enthält darüber keine ausdrückliche Bestimmung. Aus Art. 59 Abs. 1 Pr. Verf. ist aber zu schließen, daß äußere Gründe nicht vorzuliegen brauchen, da jeder Staatsminister jederzeit von seinem Amte zurücktreten kann. Die Zulässigkeit des Rücktritts ohne Angabe von Gründen folgt auch aus der Beamteneigenschaft des Staatsministers. Denn ein Beamter kann sein Amt aufgeben, soweit nicht die Gesetze etwas anderes vorschreiben, aber Gründe anzugeben ist er nicht verpflichtet.[91] Das für einen Staatsminister in erster Linie geltende Gesetz ist die Verfassungsurkunde, und diese gibt im Art. 59 Abs. 1 die Möglichkeit des jederzeitigen Rücktritts. Der Unterschied zwischen dem Rückritt eines Staatsministers und dem Ausscheiden eines anderen Beamten aus seinem Amt besteht aber darin, daß das Amt des Staatsministers mit der Erklärung des Rücktritts endigt, während alle anderen Staatsbeamten erst entlassen werden müssen, ehe ihr Amt beendigt ist.[92] Es kann also ein Staatsminister auch dann zurücktreten, wenn er z. B. trotz körperlicher und geistiger Frische lediglich den Zweck verfolgt, sich den Mühen und Anstrengungen seines Amtes zu entziehen, ganz gleich, ob das mit dem Staatsinteresse vereinbar ist oder nicht. Diese Gründe braucht er auch nicht anzugeben, sondern es genügt die einfache Erklärung, daß er zurücktrete. Damit ist sein Amt beendet.

Bei dem Rücktritt, der aus freim Entschluß erfolgt, wird man drei Möglichkeiten unterscheiden müssen:

1. den Rücktritt des Ministerpräsidenten,
2. den Rücktritt eines einzelnen Staatsministers,
3. den Rücktritt des gesamten Ministeriums.

Der Rücktritt des Ministerpräsdenten braucht nicht den Rücktritt der übrigen Staatsminister zur Folge haben. Es ist durchaus der Fall denkbar, daß der Landtag einen neuen Ministerpräsidenten wählt und dieser die bisheri-

---

90) Vogels, Pr. Verf., S. 147.

91) Meyer-Anschütz, S. 622.

92) Brand, S. 78—81.

gen Staatsminister im Amte beläßt. Voraussetzung dafür ist aber, daß die Staatsminister auch die von dem neuen Ministerpräsidenten aufgestellten Richtlinien der Regierungspolitik beachten. Der Rücktritt eines einzelnen Staatsministers wird in der Regel keine Regierungskrisis zur Folge haben. Während der zurücktretende Ministerpräsident seinen Rücktritt dem Landtagspräsidenten anzeigen muß, haben die zurücktretenden Staatsminister diese Erklärung an den Ministerpräsidenten zu richten. Mit Empfang der Rücktrittserklärung durch den Landtagspräsidenten bezw. den Ministerpräsidenten ist das Ministeramt beendet. Tritt der Ministerpräsident oder ein Staatsminister allein zurück, so besteht keine Verpflichtung zur Weiterführung der Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch den Nachfolger. Es folgt dies per argumentum e contrario aus Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf., wo ausdrücklich bestimmt ist, daß die Minister nur beim Rücktritt des Gesamtministeriums die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister fortzuführen haben.

Tritt das Ministerium in seiner Gesamtheit zurück, so ist die Folge davon, daß zunächst das verfassungsmäßig normale Ministerium zu einem sog. Geschäftsministerium wird, da nach Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf. die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister fortführen. Es entsteht nun die Frage, ob ein einzelner Staatsminister, der nicht zurücktreten will, dazu durch Mehrheitsbeschluß des Gesamtministeriums gezwungen werden kann. Die Fälle, in denen das Staatsministerium durch Beschluß entscheidet, so daß Stimmenmehrheit maßgebend ist, ohne daß bei Stimmengleichheit die Stimme des Ministerpräsidenten den Ausschlag gibt, sind in der Verfassung erschöpfend geregelt. Von einer Beschlußfassung über den Rücktritt des Gesamtministeriums ist dabei nicht die Rede. Würde der Rücktritt des Gesamtministeriums nach einem Mehrheitsbeschluß erfolgen, so könnte der Fall eintreten, daß zwar die Mehrzahl der Minister aus politischen oder persönlichen Gründen zurücktreten muß, während für den Ministerpräsidenten und die anderen Staatsminister keine Veranlassung zum Rücktritt vorliegt. In diesem Falle würde ein Mehrheitsbeschluß eine allgemeine Ministerkrisis hervorrufen, die aber im Staatsinteresse nach Möglichkeit zu vermeiden ist. Der Ministerpräsident hat vielmehr lediglich sein Kabinett zu ergänzen, auch wenn

die Mehrzahl der Minister zurücktritt, abe rdesewgen die Mehrheitsverhältnisse im Landtag sich nicht ändern. Es muß demnach die aufgeworfene Frage dahin beantwortet werden, daß ein einzelner Staatsminister wider seinen Willen hinsichtlich seines Rücktritts nicht majorisiert werden kann.[93] Würde also der Fall eintreten, daß der Ministerpräsident und alle Staatsminister bis auf einen zurücktreten, so muß der nicht zurückgetretene Staatsminister zunächst sehen, ob er sich mit den Richtlinien des neuen Ministerpräsidenten einverstanden erklären kann und abwarten, ob er diesem auch genehm ist. Ist eines von beiden nicht der Fall, so muß jetzt der Rücktritt erfolgen, der gegebenenfalls durch Mißtrauensvotum des Landtags erzwungen und durch Amtsantritt des Nachfolgers fingiert werden muß.

Da der Rücktritt eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung ist, muß er einer bestimmten Stelle gegenüber erklärt werden. Solange der Landtag versammelt ist, hat er von dieser Erklärung Kenntnis zu nehmen, soweit es sich um den Rücktritt des Ministerpräsidenten oder des Staatsministeriums handelt, da er für die Wahl des Ministerpräsidenten und somit für die Bestellung des Ministeriums zu sorgen hat. Es ist also erforderlich, daß der Ministerpräsident den Rücktritt entweder in einer Sitzung des Landtags erklärt oder ihn dem Landtagspräsidenten schriftlich anzeigt. Wirksam vollzogen ist der Rücktritt mit der Abgabe der Erklärung im Landtag oder mit deren Empfang durch den Landtagspräsidenten. Fraglich ist es, wem der Rücktritt zu erklären ist, wenn der Landtag nicht versammelt ist. In Betracht kommen der Landtagspräsident und der ständige Ausschuß des Landtags. Nach Art. 19 Pr. Verf. führen zwischen zwei Tagungen sowie bis zum Zusammentritt eines neugewählten Landtags der Präsident und die stellvertretenden Präsidenten der letzten Tagung ihre Geschäfte fort. Die Hauptaufgabe des Landtagspräsidenten ist es, wie sich aus der Natur der Sache ergibt, die Sitzungen des Landtags zu leiten. Seine weitere Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 20 Pr. Verf. Daß er irgendwie an die Stelle des nichtversammelten Landtags tritt, ist aber nicht bestimmt, so daß dadurch auch die Möglichkeit entfällt, daß er die Rücktrittserklärung des Ministerpräsidenten für dessen Person oder für das Gesamtministe-

---

93) Vogels, Pr. Verf. S. 147.

rium rechtsgültig an Stelle des nicht versammelten Landtags entgegennimmt. Dazu ist vielmehr der ständige Ausschuß des Landtages bestimmt. Dieser wird nach Art. 26 Pr. Verf. vom Landtag zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium für die Zeit außerhalb der Tagung und zwischen der Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Landtags und dem Zusammentritt des neuen Landtags bestellt. Auf ihn gehen also die Rechte des Landtags gegenüber dem Staatsministerium über. Es fragt sich nun, welche Aufgaben der ständige Ausschuß hat. Sie bestehen nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 55 Pr. Verf. darin, daß er beim Erlaß von Notverordnungen mitwirkt. Seine weitere Zuständigkeit ergibt sich daraus, daß er die Ausführung der vom Landtag aufgestellten Verwaltungsgrundsätze überwacht und auch selbst solche aufstellt.[94] Zu den sich aus Art. 26 Pr. Verf. ergebenden Befugnissen äußert sich Hatschek[95] wie folgt: „Dieser Ausschuß darf sich keine vollziehende Gewalt anmaßen, er darf aber die Regierung zur Aufhebung gewisser Anordnungen oder zu ihrem Erlasse auffordern, namentlich wenn diese Anordnungen die Rechte des Landtags betreffen (z. B. einschränken). Der Ausschuß, der nur ein Organ des Landtags ist, soll aber von der Regierung auch nicht Dinge fordern, die der Landtag selbst in seiner unmittelbaren Tagung vorher von der Regierung zu fordern abgelehnt hat.“ Einzelne bestimmte Rechte, die auf den ständigen Ausschuß übergehen, sind in der Verfassungsurkunde nicht genannt, damit in Zweifelsfällen die Zuständigkeit des ständigen Ausschusses nicht per argumentum e contrario verneint werden kann. Entsprechend der weiten Fassung des Art. 26 Pr. Verf. ist auch eine weite Auslegung geboten, so daß demnach die Entgegennahme der Rücktrittserklärung des Staatsministeriums als ein Recht des Landtags gegenüber dem Staatsministerium angesehen werden muß, das somit auf den ständigen Ausschuß übergegangen ist.[96] Daß die Minister warten müssen, bis der Landtag wieder versammelt ist, um zurücktreten zu können, ist nicht anzunehmen und mit dem

---

94) Vogels, Pr. Verf. S. 72.

95) Institutionen II, S. 462.

96) Bei der Erklärung des Rücktritts dem ständigen Ausschuß gegenüber ist genau so zu verfahren, wie dem Landtag gegenüber.

Ministeramt nicht vereinbar. Denn dadurch würden sie gezwungen werden, länger die Verantwortung zu tragen, als sie wollten. Schließlich bleibt noch festzustellen, daß der Ministerpräsident namens des Gesamtministeriums den Rücktritt erklärt. Das folgt daraus, daß die einzelnen Staatsminister ihm gegenüber den Rücktritt zu erklären haben als der Stelle, durch die ihr Amt begründet wird. Ist das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurückgetreten, so führen nach Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf. die zurückgetretenen Staatsminister die laufenden Geschäfte bis zu deren Uebernahme durch die neuen Minister weiter. Diese ausdrückliche Bestimmung wurde in die Preußische Verfassungsurkunde wegen des Fehlens eines Staatspräsidenten aufgenommen, da es keine Stelle gibt, welche die Minister entläßt. Ein Vergleich mit der Reichsverfassung ergibt die Notwendigkeit des Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf. Nach Art. 53 R. Verf. werden der Reichskanzler und die Reichsminster vom Reichspräsidenten nicht nur ernannt, sondern auch entlassen. Wenn das Reichskabinett in seiner Gesamtheit zurücktritt, so kann der Reichspräsident bis zur Neubildung einer Reichsregierung die Reichsminister mit der Fortführung der Geschäfte beauftragen und eine Entlassung ablehnen, so daß eine ähnliche Bestimmung wie die des Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf. in der Reichsverfassung überflüssig wäre. Der Art. 59 Abs. 2 Pr. Verf. enthält eine Mußvorschrift, denn die Bezeichnung „führen" ist gleichbedeutend mit „müssen führen". Wenn ein Minister zurücktritt, weil er z. B. die Verantwortung seines Amtes nicht mehr tragen will, so kann ihn daran niemand hindern, da ihm das Recht zum jederzeitigen Rücktritt verfassungsmäßig verbürgt ist. (Art. 59 Abs. 1 Pr. Verf.). Aber nachdem er erst einmal ein Ministeramt übernommen hat, muß bei einem Rücktritt des Gesamtministeriums von ihm verlangt werden, daß er die notwendigsten Geschäfte fortführt, bis der Nachfolger an seine Stelle treten kann, damit das Staatsgetriebe nicht zum Stillstand kommt und der Staat keinen Schaden erleidet. Stier-Somlo[97] äußert sich zu der Pflicht der zurückgetretenen Minister, die Geschäfte fortzuführen, folgendermaßen: „Der Gesamtaufbau der Preußischen Verfassung läßt keinen Zweifel, daß Landtag und Staatsministerium notwen-

---

[97]) Geschäftsministerium, laufende Geschäfte . . . . . S. 214.

dige oberste Staatsorgane sind, und in keinem Augenblicke des Staatsdaseins fehlen dürfen. Das Staatsministerium muß daher pflichtgemäß auch beim Fehlen des Vertrauens des Landtages (Art. 57) solange im Amte bleiben, bis der Landtag den Ministerpräsidenten wählt, dieser annimmt, und auch die übrigen Staatsminister ernannt sind.“ Diese Verpflichtung der zurückgetretenen Minister ist gerechtfertigt, denn sie sind dem Landtag nicht mehr parlamentarisch verantwortlich, während sie allerdings staatsrechtlich auch nach ihrem Rücktritt verantwortlich bleiben. Dauert die Ministerkrisis sehr lange und haben die zurückgetretenen Minister lediglich keine Neigung mehr, die laufenden Geschäfte weiterzuführen, so können sie einen Druck auf den Landtag ausüben, die Wahl des Ministerpräsidenten zu beschleunigen, indem sie Maßnahmen treffen, die zwar den Tatbestand des Art. 58 Abs. 1 Pr. Verf. nicht erfüllen, aber dennoch der Landtagsmehrheit unzweckmäßig erscheinen.

Lebenslauf.

Ich bin am 2. August 1903 in Bobile, Kreis Guhrau (Schles.), als Sohn des Erbscholtiseibesitzers Hugo Wende geboren. Nach Besuch der Volksschule meines Heimatdorfes trat ich Ostern 1914 in die Sexta des humanistischen Gymnasiums in Rawitsch (Provinz Posen) ein. Als diese Stadt in Ausführung des Schandvertrages von Versailles im Januar 1920 an Polen übergeben wurde, kam ich auf das humanistische Gymnasium in Wohlau, wo ich Ostern 1924 das Abiturium bestand. Danach studierte ich an der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. Am 9. und 10. März 1928 bestand ich am Oberlandesgericht zu Breslau die erste juristische Prüfung. Nach meiner Ernennung zum Referendar befand ich mich zur Ausbildung zunächst in Brieg (Bez. Breslau). Seit dem Oktober 1928 bin ich zu meiner weiteren Ausbildung nach Breslau überwiesen, wo ich mich augenblicklich beim Landgericht befinde.